



NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

Brasília, 03 de março de 2015

CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE E OS EFEITOS DA REVISÃO OU DESFAZIMENTO DA SEGREGAÇÃO DA MASSA DOS SEGURADOS, ADOTADA COMO ALTERNATIVA PARA EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT ATUARIAL.

1. Têm sido submetidos a este Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP questionamentos acerca da possibilidade de revisão ou desfazimento de planos de segregação da massa adotados pelos entes da Federação como alternativa para buscar o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. Há também informes divulgados pela imprensa de elaboração de alguns projetos e de encaminhamento dessas propostas às respectivas casas legislativas, sem que a justificativa técnica para tais alterações, acompanhada dos estudos e das projeções atuariais, tenha sido encaminhada para análise prévia da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS. No exercício das competências atribuídas ao Ministério da Previdência Social - MPS, regimentalmente distribuídas à SPPS e a este Departamento, serão prestados, a seguir, os esclarecimentos sobre o tema.

I - DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM MATÉRIA DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

2. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, indica, em seu art. 9º, a competência conferida ao Ministério da Previdência Social para, entre outras atribuições, estabelecer e publicar parâmetros e diretrizes gerais, orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS para cumprimento fiel dos seus preceitos.

3. No parágrafo único desse dispositivo legal, está disciplinado, ainda, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem prestar as informações solicitadas pelo Ministério da Previdência Social a respeito do respectivo RPPS e de seu fundo previdenciário.

4. Na estrutura regimental deste Ministério, aprovada pelo Decreto nº 7.048, de 26 de janeiro de 2010, em seu Anexo I, e nos decretos que o antecederam, à Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS foi atribuída a competência para executar as atividades relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social, dentre as quais a interpretação das normas previdenciárias aplicáveis aos RPPS e o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais atinentes à matéria, observada a legislação superior.

5. Com vistas a assegurar o cumprimento dos dispositivos legais e demais regramentos que tratam do tema, o art. 7º da Lei nº 9.717/1998, estabelece as seguintes sanções aplicáveis pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em caso de não observância dessas normas:

7º
I- suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;



II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

V - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

II - DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP.

6. Com fundamento no art. 84, inciso IV da Constituição Federal, a União editou o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, documento destinado a atestar o cumprimento dos critérios e exigências previstos na Lei nº 9.717/1998, tornando viável a verificação do cumprimento efetivo das disposições normativas e a consequente aplicação das penalidades legais. A emissão do CRP foi implementada, inicialmente, pela Portaria MPAS nº 2.346, de 10 de julho de 2001, passando posteriormente a matéria a ser disciplinada pela Portaria MPS nº 172, de 11 de fevereiro de 2005, e sendo, atualmente, tratada na Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008.

7. Uma vez que o CRP é emitido para os entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) que tenham observado os critérios previstos na Lei nº 9.717/1998, conforme o que dispõe o art. 1º do Decreto nº 3.788/2001, a comprovação de sua emissão é condição prévia para a liberação de recursos federais decorrentes de transferências voluntárias ou assinatura de convênios, sendo prevista punição para o servidor federal que não proceder a essa verificação no ato da liberação de valores.

8. De acordo com o art. 2º da Portaria MPS nº 204/2008, o CRP será fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União, por sistema informatizado, dispensada a assinatura manual ou aposição de carimbos. Por sua vez, o art. 3º estabelece que, para acompanhamento e supervisão dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a SPPS desenvolverá e manterá o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV.

9. É o CRP, assim, documento exigido para a realização de transferências voluntárias de recursos pela União, excetuando-se, porém, a sua exigência nas transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social, nos termos do § 2º do art. 4º da Portaria MPS nº 204/2008, e do § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF:

Portaria MPS nº 204/2008

Art. 4º O CRP será exigido nos seguintes casos:

.....
§ 2º Para fins de aplicação do inciso I, excetuam-se as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social.
.....

Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

.....
§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

III - DO REGRAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS.

10. A redação original do artigo 40 da Constituição Federal, seguindo o mesmo contorno atribuído à previdência dos servidores públicos pelas constituições anteriores, apenas assegurava o direito desses servidores e de seus dependentes aos benefícios, respectivamente, de aposentadorias e pensões por morte, sem estabelecer os fundamentos para um regime organizado na gestão integrada dos ativos e passivos previdenciários. Contudo, o Constituinte Reformador de 1998 fez assentar, nesse artigo, a previdência social dos servidores públicos como um regime, caracterizado por natureza contributiva e informado a partir de critérios que lhe assegurassem equilíbrio financeiro e atuarial.

11. A proposta de Emenda Constitucional encaminhada ao Congresso Nacional continha diversos fundamentos, dentre os quais, a necessidade de reformar a previdência social brasileira, tornando-a socialmente mais justa e assegurando-lhe viabilidade financeira em diversos horizontes temporais. Nesse sentido, para permanecer honrando seus compromissos, a previdência social deveria implementar estratégias objetivando alcançar objetivos de curto, médio e longo prazos, consubstanciando um modelo previdenciário financeira e atuarialmente viável e com justiça social.

12. Assim, o novo arcabouço normativo, constituído também pela então recentemente editada Lei nº 9.717/1998, estabeleceu, de forma sólida, o conceito de Regime Próprio de Previdência Social para os servidores públicos, introduzindo-se constitucionalmente, pela primeira vez, a concepção de regime previdenciário, que deve apresentar equilíbrio financeiro e atuarial e ser suportado por contribuições dos servidores e do ente federativo.

13. A preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial do regime dos servidores públicos motivou também a promulgação posterior da Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003, regulamentada, em parte, pela Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004, convertida na Lei nº 10.887, de 15 de junho de 2004, normas em que foram estabelecidas novas regras relacionadas a aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

14. A Ciência Atuarial, que se ocupa com as disciplinas ligadas aos riscos e aos seguros de forma geral, quando aplicada à previdência tem por objeto determinar qual o valor das obrigações de um plano de benefícios e das contribuições necessárias para a manutenção e higidez desse plano. O plano de benefícios de um regime previdenciário que alcança determinada população, constituída por uma massa aberta a novos entrantes, mas cuja filiação a esse regime pode ser determinada e controlada, constitui campo de aplicação imperativa dos conhecimentos técnicos produzidos por essa ciência, para que este regime possa cumprir com a sua finalidade precípua de proteção aos principais eventos de sua cobertura: velhice, invalidez e morte dos segurados.

15. A expressão equilíbrio financeiro e atuarial aplicada à previdência social de que trata o art. 40 da Constituição Federal tem sua acepção fundada na equação básica em que se estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma a que todos os benefícios prometidos possam ser pagos na forma e no tempo previstos.

16. A fórmula constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, possuindo conotação associada aos princípios da eficiência e economicidade, por meio dos quais se espera que seja alcançada a melhor relação custo/benefício na gestão dos recursos públicos, transborda, em verdade, da mera potencialização desses propósitos para, fundamentalmente, assegurar, por meio da técnica contábil, atuarial e financeira que sua implementação pressupõe, que os melhores instrumentos e meios necessários à condução dos RPPS sejam utilizados pelos seus responsáveis.



17. A Constituição determinou em seu artigo 40 que os Regimes Próprios sejam organizados em critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial; portanto, em cada RPPS o ponto de equilíbrio entre as contribuições arrecadadas e os benefícios assegurados é distinto, devendo ser determinado caso a caso, dependendo, dentre outros fatores, dos recursos já acumulados e das hipóteses e premissas atuariais mais aderentes às características da massa. Conforme já mencionado, o instrumento para balizar (distinguir, aferir) tal equilíbrio vem da Ciência Atuarial, cujos pressupostos devem, necessariamente, ser utilizados para o cumprimento do mandamento constitucional.

18. Os vários aspectos que envolvem a promoção do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social estão elencados, *prima facie*, na Lei nº 9.717/1998. O art. 1º desse diploma determina que, para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial, os RPPS devem assentarem-se em normas de contabilidade e atuária, nos seguintes termos:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

19. Nesse mesmo sentido, o art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF prevê que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir RPPS para seus servidores conferirá-lhe caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

20. Observe-se que a avaliação atuarial feita pelos RPPS assume força legal depois de publicada a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de cada ente, pois, de acordo com o disposto no inciso IV do § 2º do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, conterá a avaliação financeira e atuarial do respectivo RPPS.

21. Por sua vez, o inciso II do § 1º do art. 53 da LRF exige, também, a inclusão da projeção atuarial dos RPPS no Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO relativo ao último bimestre do exercício. Nos incisos I e IV do art. 50 dessa Lei, incluído no capítulo que trata da transparência, controle e fiscalização, foi determinado que os entes federativos registrem os recursos previdenciários em contas separadas e em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos.

22. Visando conferir maior efetividade à organização dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial e ao reforço de sua higidez, prevê-se a constituição de fundos compostos por ativos de qualquer natureza em adição aos recursos arrecadados sob a forma de contribuição dos tesouros e dos segurados para fazer face aos compromissos previdenciários. A previsão da constituição de fundo com recursos garantidores adicionais, que constou inicialmente no art. 6º da Lei nº 9.717/1998, foi elevada a status constitucional com a edição da Emenda nº 20/1998, que fez acrescentar o art. 249 à Carta Magna:

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens,



direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

23. Importa ressaltar que a expressão “*poderão constituir fundos*”, constante do art. 249, não pode ser interpretada como mera faculdade conferida aos entes, pois a criação de fundo previdenciário representa instrumento necessário ao cumprimento do mandamento de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, estabelecido no caput do art. 40. Em razão do princípio da unidade da Constituição, não se pode interpretar o art. 249 como “faculdade”, sem levar em conta o princípio fundamental e estruturante encontrado no *caput* do art. 40, devendo desse modo ser considerada “autorização”, a ser necessariamente observada pelo ente instituidor de RPPS.

24. A respeito da importância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios, Gilmar Ferreira Mendes e outros entendem que esse princípio está ligado, direta e imediatamente, ao princípio da responsabilidade. Em consequência, sua obediência “*aponta para a necessária correlação entre os benefícios e serviços da previdência social, como sistema de seguro, e as respectivas fontes de custeio, em ordem a lhe garantir continuidade e certeza de longo alcance*”.¹

25. Conforme já mencionado, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial se encontra também conectado a outros princípios constitucionais que regem a administração pública e as finanças públicas, encontrados nos artigos 37 e 70 da Constituição Federal, diante da necessidade de otimização da aplicação dos recursos a serem alocados ao RPPS, vertidos do orçamento do ente federativo e das contribuições arrecadadas dos segurados:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....
Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

26. Registre-se que os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade devem informar a constituição dos fundos de previdência à luz de sua sustentabilidade. Essa ligação foi reconhecida expressamente pelo próprio legislador em matéria previdenciária, ao estabelecer, no art. 9º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP, a seguinte determinação para os administradores das entidades de previdência complementar dos servidores públicos da União:

Art. 9º A administração das entidades fechadas de previdência complementar referidas no art. 4º desta Lei observará os princípios que regem a administração pública, especialmente os da eficiência e da economicidade, devendo adotar mecanismos de gestão operacional que maximizem a utilização de recursos, de forma a otimizar o atendimento aos participantes e assistidos e diminuir as despesas administrativas.

27. O inciso I do art. 1º da Lei nº 9.717/1998, determina que os RPPS deverão realizar avaliação atuarial em cada exercício para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. Assim, a cada exercício, deve ser feita a reavaliação anual ao longo da existência do RPPS para se aferir e conhecer o montante dos compromissos previdenciários, que serão lançados na contabilidade a título de provisões matemáticas, o valor do custo total e o estabelecimento do plano de custeio anual, segundo o cálculo atuarial.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1301.



28. As normas de contabilidade sobre as quais também devem ser organizados os RPPS possuem uma grande interseção com as normas de atuária, uma vez que se tratam de ciências afins. É importante ressaltar que a contabilidade deve demonstrar a real situação patrimonial e financeira do RPPS como entidade contábil. Para tanto, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP² determina o registro das reservas matemáticas previdenciárias, identificadas na planificação contábil como Provisão Matemática Previdenciária³, ou seja, a diferença a maior entre os valores provisionados pelos RPPS para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus servidores e dependentes e as contribuições correspondentes, apontados na avaliação atuarial do RPPS.

29. A avaliação atuarial é processada com a utilização dos dados cadastrais dos segurados em atividade, dos aposentados e dos pensionistas e é elaborada a partir das bases técnicas, das premissas atuariais, das formulações matemáticas, das metodologias e dos critérios atuariais estabelecidos na Nota Técnica Atuarial. Todo esse arcabouço visa à demonstração pelo ente da Federação, para toda a sociedade, do montante de recursos necessários para assegurar o pagamento do plano de benefícios, de qual plano de custeio é necessário para o seu equilíbrio, dos valores das projeções das receitas e despesas com a previdência do seu servidor, do seu déficit atuarial e de quais alternativas são propostas para o seu equacionamento.

30. Assim, qualquer alteração no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS deve ser embasada em estudo técnico fundamentado demonstrando todos os seus impactos, a preservação dos recursos acumulados e a garantia do equilíbrio do regime previdenciário. A observância do critério “Equilíbrio Financeiro e Atuarial” na emissão do CRP, atualmente, está prevista no inciso II do art. 5º da Portaria MPS nº 204/2008, nos seguintes termos:

Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:

II - observância do equilíbrio financeiro e atuarial, correspondente à implementação, em lei, atendidos os parâmetros estabelecidos pelas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS, do que segue:

- a) alíquotas de contribuição necessárias para a cobertura de seu plano de benefícios; e*
- b) plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de seu déficit atuarial.*

31. Todo este arcabouço provém da expressão “*observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*” insculpida no art. 40 do texto constitucional, que remete a organização dos RPPS à equação de equilíbrio desenvolvida pela Ciência Atuarial que, aplicada ao ramo da previdência do servidor público titular de cargo efetivo, se traduz como: para a garantia de cada benefício prometido deve ser cobrada igual contribuição suficiente.

IV - DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

32. Atualmente encontram-se instituídos cerca de 2.060 RPPS pelos diversos entes federativos, neles incluídos a União, os 26 Estados e o Distrito Federal, todas as 26 Capitais e pouco

² Vide Portaria MPS nº 509, de 12 de dezembro de 2013 e a Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013.

³ A Provisão Matemática Previdenciária, também conhecida como Passivo Atuarial, representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente. O atingimento da meta atuarial de capitalização do RPPS possui grande impacto positivo na determinação do Passivo Atuarial.



mais de 2.000 dos 5.570 Municípios existentes no país. Embora o número de Municípios que possuem RPPS represente pouco mais da terça parte do total, cerca de 70% da população brasileira vive em Municípios que possuem seu RPPS, pelo fato de existir maior concentração de RPPS instituídos naqueles de grande e médio porte.

33. Esses RPPS são responsáveis por proporcionar a proteção previdenciária contra as diferentes situações infortúnio (velhice, invalidez, doença, morte) a aproximadamente 9,5 milhões de segurados, entre servidores ativos (cerca de 6,0 milhões) e aposentados e pensionistas (3,5 milhões). Incluindo nesse contingente os dependentes que formam a família de cada segurado, pode-se estimar entre 30 e 40 milhões de pessoas o número de brasileiros que têm no presente, ou esperam ter no futuro, os rendimentos necessários para sua subsistência proporcionados por um RPPS. No ano de 2014 o montante de benefícios pagos pelos RPPS ultrapassou a casa dos R\$ 200 bilhões. Tais números expressam, por si sós, a relevância desse importante sistema de proteção social.

34. Por outro lado, esses RPPS representam componente de destaque no resultado das contas públicas, pois a grande maioria deles possui déficits atuariais expressivos a serem equacionados e muitos (em especial a União, o Estados, o Distrito Federal, as Capitais e os Municípios de maior porte e os mais antigos) apresentam resultados operacionais (diferença entre as receitas e as despesas) negativos no presente. Por essa razão, a adequada gestão dos RPPS e a superação desse cenário difícil e desafiador deve ser objeto de constante atenção dos governantes.

35. A origem do desequilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS decorre de um contexto histórico que merece ser explicado. Do total de 2.060 RPPS, acima mencionado, cerca de 250 (12%) surgiram antes da Constituição de 1988 e 1.250 (61%) no movimento de expansão ocorrido entre 1989 e 1998. Portanto, mais de 73% dos RPPS foram instituídos antes das reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, da Lei nº 9.717/1998 e do Decreto nº 3.788/2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, em período no qual inexistiam regras gerais de organização e funcionamento destinadas a disciplinar, em âmbito nacional, a criação e manutenção dos RPPS. Por essa razão, podem ser identificadas como características da grande maioria dos RPPS surgidos nesse período: a ausência de estudo atuarial prévio; a definição de planos de custeio insuficientes para fazer frente às obrigações com o pagamento dos benefícios; o não repasse regular das contribuições devidas; o desvio de recursos previdenciários para utilização em outras finalidades. Some-se a isso o impacto da adoção do regime jurídico único estatutário pela maioria dos entes no início da década de 1990, que resultou na transferência de centenas de milhares de servidores anteriormente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS para os RPPS, e as regras de contagem de tempo de serviço, concessão e reajustamento de benefícios muito generosas e flexíveis.

36. Desse modo não é incorreto afirmar que as reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, e os atos que delas derivaram, introduziram um novo marco institucional-normativo que modificou significativamente a estrutura e os princípios aplicados aos RPPS, dividindo a sua história em dois períodos bastante distintos. O novo modelo introduzido a partir do final de 1998 passa a se fundar em dois princípios básicos e estruturantes: o caráter contributivo e solidário, que passa a exigir que todos os interessados (ente federativo, servidores ativos, aposentados e pensionistas) efetivamente contribuam para o custeio dos benefícios devidos pelos RPPS (inclusive para as aposentadorias, que deixam de ser consideradas como um “prêmio” decorrente da relação de trabalho estatutária), e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

37. Dada a sua natureza de princípios fundamentais, o “caráter contributivo e solidário” e o “equilíbrio financeiro e atuarial” possuem uma força irradiante que se espalha por todo o sistema normativo que disciplina os RPPS, definindo critério de compreensão que deve nortear a atuação tanto do responsável pela formulação das leis e atos normativos infralegais que os disciplinam como daqueles



que os interpretam e aplicam. A gravidade de sua violação é maior do que o desrespeito a uma outra regra qualquer, pois atenta contra os valores fundamentais que regem esse sistema normativo.⁴

38. Dedicando maior atenção ao equilíbrio financeiro e atuarial, que guarda relação direta com o objeto desta Nota Técnica (analisar a possibilidade e os efeitos da revisão ou desfazimento da segregação da massa como alternativa para equacionamento do déficit atuarial), observa-se que ele possui características que o tornam mais do que um simples princípio jurídico, constituindo verdadeira política pública. Necessário neste ponto registrar alguns ensinamentos sobre o tema das políticas públicas que fundamentam tal afirmação, extraídos da doutrina:

a) Enquanto os princípios tendem a argumentações jurídicas voltadas a estabelecer ou assegurar um direito individual, as políticas públicas voltam-se para uma meta ou finalidade coletiva, ligada a uma melhoria econômica, política ou social. A política pública representa *“uma atividade, um conjunto organizado de normas e atos unificados pela realização de um objetivo determinado”*.⁵

b) A política pública permite ao Estado partir da mera “intenção” para uma “ação” positiva voltada ao atingimento de determinado objetivo. Por isso, ela é composta por um *“conjunto de ações, práticas e diretrizes fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade por meio do planejamento”*.⁶

c) A política pública permite reunir os universos da política e do direito: enquanto aquela vislumbra o modelo, contempla os diferentes interesses envolvidos, arbitra os conflitos, equaciona o tempo e distribui as expectativas, este lhe confere expressão formal e vinculativa, por meio do conjunto normativo formado pelas disposições constitucionais, legais e infralegais. Desse modo, a política pública pode ser definida como *“programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”*.⁷

d) A política pública não cuida do direito que define o já estabelecido, mas de *“um direito voltado a ordenar o presente em direção a determinado futuro socialmente almejado”*, motivo pelo qual exige *“além das normas de conduta e de organização, normas definidoras de diretrizes e de metas a serem alcançadas”*.⁸

e) As políticas públicas podem ser divididas entre “políticas de governo” e “políticas de Estado”: enquanto aquelas normalmente realizam-se num intervalo de tempo mais breve e podem estar inseridas em um programa maior, estas desenvolvem-se com horizonte

⁴ Sobre a natureza dos princípios e sua força irradiante, podem ser citados como referências: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 841-842 e BASTOS, Celso S. Ribeiro. *Heremênutica e Interpretação Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002, p. 208.

⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 108, abr./jun. 1998, p. 44-45.

⁶ HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise*. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 28-30.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37-39.

⁸ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37



temporal mais longo, que pode atingir algumas décadas⁹ e normalmente ligam-se diretamente a valores consagrados na Constituição, tendo por isso uma caráter mais estável e inflexível, capaz de obrigar a todos os governos de um Estado, independente do mandato a eles outorgado.¹⁰

39. Apresentados esses conceitos sobre as políticas públicas, transcrevem-se a seguir alguns trechos de estudo publicado pelo Ministério da Previdência Social no volume 34 da Coleção Previdência Social, que descrevem a relação entre o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e a política pública:¹¹

Fica claro que o artigo 40 estabeleceu o equilíbrio financeiro e atuarial, ao lado do caráter contributivo e solidário, como princípio fundamental de estruturação e organização dos RPPS, mandamento cuja carga normativa impõe a sua observância tanto por parte do legislador, na definição das regras que os disciplinam, como por parte dos administradores públicos, na sua gestão. Entretanto, cabe perguntar se apenas reconhecê-lo como princípio constitucional é suficiente para assegurar que salte do universo definido pela ordenação do direito, passe pela esfera das decisões políticas e alcance a sua concretização no mundo real.

É necessário recordar que, conforme exposto no capítulo 3, a origem do desequilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos é histórica e deu-se nos seguintes períodos:

- a) Anteriormente à Constituição de 1988, para a União, os Estados e alguns Municípios que asseguravam a concessão das aposentadorias sem uma fonte de custeio definida.
- b) Formada na década de 1990, pela instituição de novos RPPS em um grande número de Municípios, não precedida de adequado estudo atuarial e sem uma legislação que definisse suas regras gerais de organização e funcionamento.

Portanto, quando o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido de forma explícita como princípio constitucional para a organização dos RPPS, no final de 1998, estes, em sua maioria, já existiam e se encontravam diante de uma situação de desequilíbrio estrutural crônico. Assim sendo, “construir” o equilíbrio não foi apenas uma diretriz inovadora a ser observada pelos RPPS que viessem a ser instituídos, mas tarefa muito mais complexa, que implica “desconstruir” modelos e estruturas erroneamente consolidados há anos ou décadas.

As consequências desse desequilíbrio ainda não se fazem sentir de forma tão aguda no presente, especialmente para muitos Municípios cujos RPPS, embora apresentem déficit atuarial, mantêm superávits financeiros e possuem recursos acumulados suficientes para o pagamento dos benefícios por alguns anos. No caso da União, dos Estados e dos Municípios com RPPS mais antigos, além do desequilíbrio atuarial há o desequilíbrio financeiro, que requer aportes mensais para sua cobertura, porém este se apresenta em valores que podem ser suportados pelos recursos orçamentários dos Tesouros nacional, estaduais e municipais.

Porém, se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa. O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão os direitos dos servidores públicos.

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 19.

¹⁰ HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise*. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 30.

¹¹ NOGUEIRA, Narlon Gutierre. *O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012 (Coleção Previdência Social: Série Estudos, v. 34). p. 187-188, 194-197.



[...]

Quando se trata do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos, estamos diante da tarefa assumida pelo Estado de garantir um direito social específico (a previdência social) a uma parcela da coletividade (os servidores públicos) de forma justa e com o emprego de recursos tais que a manutenção desse direito não venha a se constituir em ônus excessivo para o conjunto mais amplo da sociedade, o que passa necessariamente pela atividade de planejamento. O novo marco institucional dos RPPS, nascido com a reforma do final de 1998, colocou o equilíbrio financeiro e atuarial como objetivo determinado, meta a ser alcançada pelo Estado para a previdência dos servidores. A partir daí um corpo de normas foi produzido para regular juridicamente essa tarefa, começando pelo próprio detalhamento estabelecido na Constituição, passando pelas leis e atos normativos produzidos pela União e chegando à revisão das leis de Estados e Municípios que tratavam da organização dos seus RPPS. Desse corpo de normas surgiram obrigações a serem cumpridas pelos entes federativos para adequação de seus RPPS, tais como aquelas estabelecidas nos critérios verificados para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, que motivaram a atuação dos Governos em várias direções: criação de novas estruturas administrativas (as unidades gestoras únicas), que passaram a centralizar a gestão dos RPPS; revisão das fontes de custeio, com a necessidade de serem redefinidas as prioridades contempladas nas propostas orçamentárias; alteração nos procedimentos para concessão dos benefícios; definição de critérios para a aplicação dos recursos acumulados; reavaliação atuarial dos RPPS a cada ano.

Como se vê, a “intenção”, manifestada pelo legislador constituinte, de que os regimes de previdência dos servidores públicos se tornassem financeira e atuarialmente equilibrados, modificou paradigmas vigentes no passado e motivou a “atuação” do Estado na busca da materialização dessa nova racionalidade de gestão previdenciária. Todo esse processo se encaixa na lógica que caracteriza uma política pública e, ressalte-se, não de mera política de governo, transitória e circunstancial, mas sim de uma política de Estado, dada a estabilidade que decorre necessariamente de sua natureza constitucional e do horizonte temporal de efetivação e produção de resultados, que se projeta pelas próximas décadas.

Contudo, essa ainda não é uma percepção que se apresenta com clareza para todos aqueles que estudam, participam da gestão ou são responsáveis pelas atividades de supervisão e controle dos RPPS. A afirmação de que esses regimes podem (e devem) alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial suscita reações de incredulidade para uns, que não a consideram factível, e de resistência para outros, que preferem deixar o problema para uma solução futura, diante de inevitáveis sacrifícios que coloca no presente.

[...]

Como o plano de benefícios dos RPPS não comporta a prática de grandes inovações para a redução de seu custo, dado que sua configuração é de ordem constitucional, não há solução possível para o déficit atuarial que não exija a destinação de maior volume de recursos para a previdência dos servidores. O administrador público vê-se então diante de um dilema, pois terá que retirar recursos do orçamento que poderia utilizar para atender a demandas imediatas da população e aos seus projetos de governo (obras, expansão de serviços públicos, gastos sociais), com grande visibilidade política, e destiná-los a atender a necessidades não imediatas de uma pequena parcela da coletividade, com retorno político baixo ou que pode até ser visto como negativo. Desse modo, a tendência natural de qualquer governante é desejar adiar a tomada de tal decisão, investindo naquilo que considera mais urgente e conveniente hoje, e deixando para aqueles que o sucederão a tarefa de resolver o amanhã.

Porém, esse dilema precisa ser desfeito, pois a omissão diante do problema certamente tornará as suas consequências mais graves e de mais difícil solução no futuro. A efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos, além de ser em si uma política pública, é política que se reflete em outras políticas, pois afeta a capacidade daquele ente federativo realizar as suas políticas públicas. Essa afirmação não comporta um mero jogo de palavras, mas uma realidade que merece ser explicada. A efetivação de políticas públicas não requer apenas a destinação de recursos financeiros e estruturas físicas, mas de forma indiscutível a presença de profissionais aptos a executá-las. Tomando como exemplo as



atividades-fim de oferta de serviços públicos nas áreas de saúde e educação, não basta existirem hospitais e escolas muito bem construídos e equipados se não existirem médicos, enfermeiros e professores bem qualificados e remunerados para prestarem o atendimento à população. E a contratação e manutenção desses profissionais passa necessariamente por dois pressupostos que se ligam à existência de um regime de previdência equilibrado: a capacidade do poder público de manter suas despesas com pessoal dentro dos limites legalmente permitidos e de oferecer a eles a perspectiva futura de recebimento de benefícios previdenciários justos, como incentivo à permanência e evolução em uma carreira profissional dedicada ao serviço público. Esse raciocínio pode ser aplicado a outras áreas do serviço público que, embora sem ofertar atendimento direto à população, são necessárias para o funcionamento adequado da administração pública, tais como a arrecadação de tributos e a administração dos serviços judiciários.

Há que existir então, por parte do conjunto de interessados (governantes, servidores públicos e sociedade) uma consciência sobre este tema e seus reflexos.

40. A concretização de uma política pública de Estado que assegure o equilíbrio financeiro e atuarial é desafio cujo alcance não se dá de forma simples nem se opera em curto prazo. Por essa razão, as normas gerais aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS, estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social por meio da Portaria MPS nº 403/2008, estabelecem diferentes alternativas para sua consecução, que podem ser adotadas de forma independente ou conjugada: o plano de amortização por meio de alíquotas de contribuição suplementares; o plano de amortização por aportes periódicos de valores predefinidos; o aporte de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição do fundo previdenciário a que se refere o art. 249 da Constituição Federal; a segregação da massa dos segurados, observados os princípios da eficiência e da economicidade na alocação dos recursos financeiros e na composição das submassas e demais parâmetros técnicos aplicáveis. A estes, soma-se ainda, como mais um dos componentes que podem contribuir para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial, a instituição do regime de previdência complementar e consequente definição do limite dos benefícios do RGPS como valor máximo das aposentadorias e pensões a serem pagas pelos RPPS.

41. Valendo-se desse regramento, mais de 1.000 entes federativos estabeleceram em lei planos de amortização por alíquotas ou aportes para equacionamento do déficit atuarial de seus RPPS, e cerca de 240 adotaram o modelo da segregação da massa, incluídos 18 Estados e o Distrito Federal, demonstrando uma clara evolução em relação a essa política pública. Esse é um dos principais fatores que permitiu a expressiva capitalização dos RPPS nos últimos dez anos, fazendo que os recursos por eles acumulados tenham saltado de cerca de R\$ 19 bilhões no ano de 2004 para aproximadamente R\$ 187 bilhões no final de 2014.

42. No entanto, a iniciativa adotada por alguns Estados (Minas Gerais e Rio Grande do Norte) e sinalizada por outros (Paraná) de desfazerem o modelo da segregação da massa, reunificando os recursos do Plano Previdenciário e do Plano Financeiro em um único fundo e, desse modo, permitindo que os recursos acumulados ao longo de mais de dez anos sejam consumidos em poucos meses ou no máximo em dois ou três anos, representa um risco real e iminente de retrocesso dessa política pública. Por se tratar de política pública de Estado, referida expressamente no texto constitucional, pode-se questionar a legitimidade que um governo tenha para, ainda que amparado em lei aprovada pela maioria do parlamento local, desconstitui-la, lançando fora o esforço de governos anteriores e transferindo um fardo ainda mais pesado para os governos futuros.

43. Finalmente, cabe referir que a desconstrução da política pública de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS ofende não apenas o texto constitucional (art. 40) e a Lei nº 9.717/1998 (art. 1º), como também a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, norma de abrangência nacional editada com base na competência que a Constituição atribuiu à União para legislar sobre finanças públicas (art. 163) e limites para as despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169), que a refere expressamente em seu art. 69 (*“O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir Regime Próprio de Previdência Social para seus*



servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial”). Trata-se de conduta notoriamente contrária à responsabilidade na gestão fiscal, que, segundo o § 1º do art. 1º da LRF, “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

44. O que se tem observado nesses casos é que alguns Estados, diante de uma situação conjuntural de desajuste financeiro e orçamentário, têm optado por desconstituir uma política pública de longo prazo cujo objetivo é justamente permitir que se passe a contar no futuro com condições mais estáveis e seguras de gestão das contas públicas, mesmo tendo conhecimento prévio de que o efeito dessa decisão será o agravamento, pouco tempo depois, da situação de desajuste inicialmente enfrentada, inclusive com maior dificuldade para o cumprimento dos limites de gastos com pessoal. Essa conduta, além dos danos para as finanças públicas dos Estados que a adotaram, traz em si um risco sistêmico para todos os entes instituidores de RPPS que implementaram a segregação da massa como alternativa para o equacionamento do déficit atuarial, pois existe a possibilidade de “contágio”, ameaçando os recursos acumulados nos Planos Previdenciários de serem rapidamente consumidos para o custeio de despesas correntes de curto prazo.

45. Trata-se de prática absolutamente contrária aos preceitos que devem motivar a ação responsável de governar no Estado contemporâneo, segundo a noção de que *“Doravante e sempre mais, em todos os países, governar não significa tão-só a administração do presente, isto é, a gestão de fatos conjunturais, mas também e sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas a médio e longo prazo.”*¹²

V - DOS PARÂMETROS E DIRETRIZES GERAIS RELACIONADOS AO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DA CAPITALIZAÇÃO.

46. Conforme visto anteriormente, a Constituição Federal determinou, em seu art. 40, que seja assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, que representa o ponto de equilíbrio entre as contribuições arrecadadas e os benefícios devidos, o qual deverá ser apurado de forma individualizada em cada RPPS. O instrumento para aferir tal ponto de equilíbrio e possibilitar o cumprimento do mandamento constitucional é dado pela Ciência Atuarial e, por essa razão, o art. 1º da Lei nº 9.717/1998 estabeleceu, em seu inciso I, dentre os vários critérios de organização e funcionamento dos RPPS, a realização de avaliação atuarial em cada balanço anual, utilizando-se parâmetros gerais.

47. O art. 40 da Constituição Federal informa a previdência dos servidores efetivos à luz do caráter contributivo e solidário. Essa solidariedade não se caracteriza, estritamente, como intergeracional, na qual os atuais servidores (juntamente com recursos do orçamento do ente público) se responsabilizariam por pagar todos os benefícios já concedidos e ficariam na expectativa de que os futuros servidores e os futuros recursos de orçamentos públicos (cada vez mais escassos) venham a ter capacidade de prover suas aposentadorias e pensões. A par da solidariedade intergeracional existem estruturas atuariais que, com o auxílio da capitalização, permitem que cada geração de servidores constitua as próprias reservas previdenciárias e fundos garantidores, de modo também solidário, em um regime previdenciário, que além de tudo, atenderá aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência na alocação dos recursos.

¹² COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional. In: CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (Org.). *Brasil, o Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções*. São Paulo: Editora UNESP, 1989, p. 74



48. Repise-se que o inciso II do art. 9º da Lei nº 9.717/1998 confere competência à União, por intermédio do MPS, para o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais nela previstos, estando nestes insertos os parâmetros aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS. Assim, cabe ao MPS, a partir das técnicas contábeis e atuariais, estabelecer parâmetros mínimos a serem observados pelos diversos RPPS, objetivando não só o atingimento como também a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

49. Em seguida à edição da Lei nº 9.717/1998, foram estabelecidas, no Anexo I da Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999, as normas gerais de atuária aplicáveis aos RPPS. Atualmente, esses parâmetros encontram-se definidos na Portaria MPS nº 403, 10 de dezembro de 2008, que *dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências.*

50. O MPS buscou, por meio da edição desse normativo, operacionalizar, com uniformidade, a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS de todos os entes da Federação, preocupando-se também em estabelecer balizadores para as segregações da massa que haviam sido ou estavam para ser instituídas por alguns desses entes.

51. Por equilíbrio financeiro entende-se que as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano devem cobrir as despesas previdenciárias executadas no mesmo período. Por equilíbrio atuarial entende-se que as contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, devem ser suficientes para financiar as despesas futuras com benefícios, também trazidas a valor presente.

52. Apesar de essas definições estarem contidas na Portaria MPS nº 403/2008, ressaltando os aspectos de curto e de longo prazos que devem ser simultaneamente observados, elas decorrem da própria ciência atuarial, à qual o texto constitucional remete, ao trazer o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial como informador de todo o sistema.

53. Pode-se extrair desses conceitos que, de forma simplificada, o que for arrecadado deve ser suficiente para o pagamento dos benefícios oferecidos pelo RPPS, quer no curto ou no longo prazo. Pontue-se que aqui se busca o valor justo - nem maior, nem menor - de forma a que se arrecade apenas o suficiente para o pagamento dos compromissos (benefícios previdenciários e despesas administrativas). Tais valores são aferidos por meio do cálculo atuarial, que considera períodos em geral superiores a 70 (setenta) anos, os quais se iniciam com a vinculação do segurado a um regime previdenciário e terminam com a previsão de pagamento do último pensionista depois da morte do segurado titular da aposentadoria.

54. Assim, a supervisão baseada no critério do Equilíbrio Financeiro e Atuarial visa a aferir dois aspectos que dizem respeito à autossustentabilidade do regime previdenciário: a viabilidade financeira, relativamente às disponibilidades do fundo para fazer frente às despesas atuais e aplicação das reservas; e a adequação atuarial, mediante a projeção de receitas e despesas para a verificação da necessidade de cobertura dos compromissos futuros.

55. De acordo com os incisos VI e VIII do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, considera-se:

Art. 2º.

VI - Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

VIII - Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA: documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial;

.....

56. Essa mesma Portaria estabeleceu, para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial, uma série de parâmetros e critérios prudenciais para uniformização dos procedimentos atuariais, bem como para comparabilidade entre os diversos RPPS, destacando-se os seguintes:

- a) Os regimes financeiros admitidos nas avaliações atuariais.
- b) A necessidade de as hipóteses atuariais (biométricas, demográficas, econômicas e financeiras) serem adequadas às características da massa de segurados avaliada.
- c) A necessidade de as hipóteses atuariais serem eleitas conjuntamente pelo responsável pelo ente federativo (Prefeito, Governador), pelo responsável pela Unidade Gestora do RPPS e pelo Atuário.
- d) A exigência de Nota Técnica Atuarial que contenha as formulações e demais informações utilizadas na avaliação atuarial.
- e) O estabelecimento das tábuas biométricas mínimas para invalidez e sobrevivência.
- f) A taxa máxima de rotatividade.
- g) A taxa mínima de crescimento da remuneração.
- h) A taxa máxima de juros a serem descontados para efeito da avaliação atuarial.
- i) O valor máximo a ser reconhecido como compensação previdenciária a receber, bem como os critérios para o seu cálculo.
- j) Os padrões mínimos dos dados cadastrais e parâmetro prudencial a ser adotado nos casos de bases cadastrais incompletas ou inconsistentes.
- k) A forma de equacionamento do déficit atuarial: por amortização ou pela segregação da massa dos segurados, criando-se, neste último caso, dois planos: um denominado Plano Previdenciário, que terá como objetivo a acumulação de reservas em relação aos benefícios programáveis, e outro denominado Plano Financeiro, onde os benefícios programáveis serão geridos em regime de repartição simples ou orçamentário, sem o objetivo de acumulação reservas.
- l) Os critérios de amortização do déficit atuarial.
- m) Os critérios para a segregação da massa de segurados quando o equacionamento do déficit atuarial for realizado desta forma.

57. A Ciência Atuarial desenvolveu regimes adequados à estrutura de cada benefício. A capitalização não é o único regime financeiro para garantir o pagamento de benefícios previdenciários, pois há espécies de benefícios em que os regimes financeiros de repartição simples (auxílios) ou de repartição de capitais de cobertura (pensão por morte de ativos e aposentados por invalidez) são mais eficientes e econômicos para a destinação dos recursos públicos e dos participantes na estruturação de fundos de previdência. Considerando as características dos RPPS, a estruturação dos benefícios assegurados por meio desses regimes encontra na técnica atuarial e nas normas o campo para sua aplicação:



- a) O regime financeiro de repartição simples é indicado para prover o custeio dos benefícios de curta duração ou de pequenos valores (auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e o salário-família).
- b) O regime financeiro de capitais de cobertura para os benefícios não programáveis (usualmente conhecidos como “benefícios de risco”), em que eventos de invalidez ou morte podem ocorrer na fase laborativa do segurado, assim são utilizados para o financiamento dos benefícios de aposentadoria por invalidez e de pensão por morte de segurados em atividade.
- c) O regime financeiro de capitalização é de aplicação mais adequada na estrutura de financiamento dos benefícios programáveis, que representam o maior custo para um RPPS. Referidos benefícios têm suas concessões programadas para depois do período laborativo, a exemplo das aposentadorias de válidos, que somente ocorrerão depois de cumpridos uma série de quesitos para serem usufruídos, e das pensões por morte de aposentados, que somente serão concedidas depois de o servidor se aposentar.

58. Seguindo os conceitos da Ciência Atuarial, e em consonância com os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, a Portaria MPS nº 403/2008, de forma prudencial, define os regimes financeiros tidos como mínimos aplicáveis a cada espécie de prestação que pode ser objeto do Plano de Benefícios de um Regime Próprio de Previdência Social, que são:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

XI - Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;

XII - Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

XIII - Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

59. Em suma, com foco no princípio da eficiência e da economicidade e observando-se os comandos normativos fundados nas melhores técnicas da Ciência Atuarial, pode-se utilizar os três regimes financeiros na estruturação do plano de benefícios e custeio administrado pelo RPPS. Por esta razão, a Portaria MPS nº 403/2008, em seu art. 4º, estabelece para cada espécie de cobertura (benefícios) os seguintes regimes financeiros mínimos:

Art. 4º

§1º O Regime Financeiro de Capitalização será utilizado como mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas.

§ 2º O Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura será utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de risco de aposentadoria por invalidez e pensão por morte.

§ 3º O Regime Financeiro de Repartição Simples será utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família;



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

60. Com relação aos benefícios programáveis de aposentadoria, a Ciência Atuarial, que é aplicável aos RPPS por força da Lei nº 9.717/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra que o regime de capitalização é o mais adequado para otimizar a utilização destes recursos. Ressalve-se que somente em caráter excepcional é permitida a utilização do regime de repartição simples na avaliação dos benefícios programáveis do plano financeiro criado mediante a adoção da segregação da massa de segurados para efeito de equacionamento do déficit atuarial, conforme adiante será tratado.

61. O mecanismo da capitalização se desenvolve ao longo da vida laborativa do grupo de servidores, que ano após ano terão suas contribuições mensais mais a contribuição do ente aplicadas em títulos, papéis e fundos de investimento que produzirão juros. Referidas contribuições mais os rendimentos auferidos comporão os recursos garantidores das obrigações previdenciárias do RPPS, que ainda continuarão a render durante a fase de usufruição dos benefícios, visto que os segurados têm direito a benefícios mensais enquanto sobreviverem, concedidos de acordo com o cumprimento das elegibilidades, cuja data de concessão e de cessação são distintas para cada um e, portanto, não se consome de uma só vez o total dos recursos acumulados. Esses recursos lastrearão o pagamento dos benefícios estruturados em regime de capitalização.

62. Constata-se, por outro lado, a força dos juros no regime previdenciário dos servidores, dadas suas características de longo prazo, ao analisar o impacto desta hipótese no resultado do balanço atuarial. O déficit atuarial do RPPS monta a um valor que irá decrescendo significativamente à medida que se aumentam os juros esperados, em comparação com a situação na qual não se espera a acumulação de recursos, ou seja, quando não haverá quaisquer juros sobre os investimentos (taxa 0%).

63. Nesse contexto, importa esclarecer que a mecânica de “capitalização”¹³, no conceito de economia intertemporal, funciona de forma eficiente e é o instrumento mais adequado para o financiamento dos benefícios a conceder em datas programáveis (aposentadorias a serem concedidas) porque os ganhos gerados por esse modelo reduzem, sobremaneira, o esforço financeiro envolvido na acumulação dos recursos necessários ao pagamento daquelas prestações, cujas características relacionadas ao momento de exigibilidade do respectivo benefício permitem que os recursos necessários ao seu financiamento sejam prévia e gradualmente reunidos a longo prazo.

64. Assim, para assegurar a observância do equilíbrio financeiro e atuarial do plano previdenciário no âmbito dos regimes de previdência no serviço público, os benefícios programáveis (aposentadorias, com exceção daquelas geradas pelo evento de invalidez) deverão ser estruturados pelo regime financeiro de capitalização.

65. Dessa forma, qualquer iniciativa que pretenda implementar regime financeiro de repartição simples para todas as prestações constantes do plano de benefícios de RPPS se encontra em desacordo com a melhor técnica atuarial e contábil aplicável a esses sistemas, descumprindo, assim, os princípios da eficiência e economicidade que devem reger a Administração Pública, nos termos do art. 37 da Carta Magna, já mencionado, princípios consubstanciados, em matéria previdenciária, no mandamento constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial também encartado na Lei Maior em seu art. 40.

66. Reafirme-se, portanto, que o constituinte reformador de 1998 assentou o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial para garantir a concessão dos benefícios elencados no art. 40 e estabeleceu, expressamente, sua conformação com o regime de previdência dos servidores públicos, impondo-se, assim, observar as técnicas atuariais e contábeis na organização desses sistemas, dentre as

¹³ A grosso modo, podemos defini-la como meio de formação da poupança previdenciária em regime de mutualismo, enquanto está-se trabalhando para que esse montante planejado garanta os benefícios a serem concedidos.



quais a de estruturação do financiamento dos benefícios programáveis pelo regime financeiro de capitalização.

67. É que, repita-se, estudos técnicos demonstram que o regime financeiro de capitalização é aquele pelo qual melhor se alcançam a eficiência e a economicidade no uso dos “dinheiros públicos” a serem alocados na proteção previdenciária dos servidores públicos, mesmo quando esse regime financeiro é avaliado e estruturado com taxas de retorno de 6%, 5% ou 4% a.a., conforme demonstrado pela Ciência Atuarial.

68. É essencialmente por esta razão que os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social se encaminham no sentido de reforçar a prática dos princípios constitucionais, estabelecendo, dentre outros preceitos, que os benefícios programáveis no âmbito dos RPPS devem ser prioritariamente estruturados e avaliados em regime financeiro de capitalização coletiva, conforme a definição do regime financeiro de capitalização inserta no inciso XI do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, retrotranscrito.

69. Cabe observar, por fim, que os parâmetros estabelecidos pelo MPS, com fundamento no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, constituem normas gerais, que conferem eficácia para o comando constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, estabelecendo bases técnicas uniformes para evidenciação dos compromissos do plano de benefícios e para o estabelecimento de plano de custeio adequado e suficiente para sua manutenção.

70. Acaso inexistentes tais parâmetros gerais, inseridos nas normas de organização e funcionamento dos RPPS, ou inobservados seus preceitos pelos entes federativos, o mandamento constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial seria inócuo, não alcançando sua finalidade precípua que é promover a mais adequada estruturação do financiamento e das despesas previdenciárias no serviço público.

71. Caso os entes federativos não fossem obrigados a capitalizar recursos para os seus regimes de previdência, os comandos da Lei nº 9.717/1998, equilíbrio financeiro e atuarial, caráter contributivo, registros contábeis individualizados, identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários, existência de contas distintas, aplicações de recursos conforme norma do Conselho Monetário Nacional, avaliação de bens, direitos e ativos integrados ao fundo, estabelecimento de limites de taxa de administração, a unidade gestora única, a existência de apenas um regime por ente federativo, entre outros, perderiam a sua razão de ser.

72. Em se aceitando tal assertiva, de que todos os benefícios dos RPPS pudessem ser estruturados em regime de repartição simples, o ente federativo seria mero receptor de contribuições dos servidores e pagador dos benefícios, sem atender ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, retornando-se a situação pretérita às reformas constitucionais. Tratar os Regimes Próprios meramente como planos financeiros esvaziaria também diversos comandos da Lei Complementar nº 101, de 2000.

73. Contudo, a Portaria MPS nº 403/2008 estabelece uma única exceção à utilização do regime financeiro de capitalização para os benefícios programáveis: quando se adota a segregação da massa dos segurados, cujas condições e características serão adiante melhor delineadas.

74. No regime capitalizado, o valor atual dos benefícios futuros deve ser integralizado até a data da elegibilidade ou de concessão do benefício. Apesar de tratar-se de capitalização coletiva, no caso dos RPPS, o cálculo é efetuado individualmente, e o seu somatório expressa o custo previdenciário do plano. No entanto, o servidor que já ingressa no regime, por exemplo, em idade avançada, terá pouco



tempo para ajudar na constituição da reserva, recaindo este ônus sobre os demais e sobre o ente federativo.

75. Caso o RPPS conte com vários segurados nesta situação, principalmente quando de sua constituição, contingente que “carrega” serviço passado, a grosso modo, para o qual não houve a devida formalização de reservas, ou seja, sem contribuições vertidas ou insuficientes, permite-se a separação dos servidores, aposentados e pensionistas em dois grupos ou planos distintos, o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, sendo que, para o primeiro, os benefícios, mesmo os programáveis, são estruturados em regime de repartição simples. Trata-se de estruturação provisória e excepcional que tem lugar apenas quando necessária e imprescindível para o equacionamento de eventual déficit atuarial de montante muito expressivo.

VI - DA CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS.

76. O ente da Federação deve formar recursos garantidores para pagar os benefícios programáveis do seu RPPS, uma vez que esse regime tem que ser organizado em normas de atuária para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial, e, as normas de atuária estabelecem quais os regimes de financiamento dos planos de benefícios e os métodos de financiamento atuariais.

77. A Portaria MPS nº 403/2008, com fulcro no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, estabelece os parâmetros mínimos a serem aplicados nas avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, dentre os quais, os regimes e os métodos de financiamento mínimos, visando a eficiência e economicidade na realocação dos recursos dos participantes e do ente público.

78. As normas de atuária provêm de uma ciência que define tecnicamente como deve ser alcançado o equilíbrio financeiro e atuarial e os regimes financeiros que otimizam a estruturação dos planos de previdência. Tanto a Lei nº 9.717/1998 quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal passaram a prever que estas normas de atuária guiem a organização dos RPPS, e a Portaria MPS nº 403/2008 estabeleceu, a partir dessa ciência, os critérios que seriam mais apropriados ao regime de previdência público, considerando as suas especificidades.

79. Os planos de benefícios dos RPPS, atendidos os preceitos constitucionais e a legislação infraconstitucional, têm que ser geridos com a perspectiva de curto, médio e longo prazos, na contínua busca da solvência e liquidez do regime previdenciário e, ainda, com foco nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

80. A expressão “poderão constituir fundos”, utilizada no art. 249 da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional - EC nº 20/1998, não representa mera faculdade conferida aos entes federativos, mas constitui verdadeira prerrogativa que deve ser exercida por todos os que possuem Regimes Próprios como meio de cumprir o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial inserido no art. 40 da Constituição.

81. O fundamento para essa concepção encontra-se no Princípio da Anualidade Orçamentária, que tem amparo no inciso III do art. 165 da Constituição Federal. O orçamento público é o instrumento que contém as previsões da arrecadação de receita e de gastos dos governos por determinado período de tempo. O art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, prevê expressamente a obediência ao princípio da anualidade. De acordo com o art. 34 desse diploma, o exercício financeiro coincide com o ano civil: 1º de janeiro a 31 de dezembro. Por isso, em regra, todos os créditos orçamentários deverão ter vigência nesse período. Se não utilizados nesse prazo, o gestor perde a prerrogativa de dispor sobre sua utilização.



82. O orçamento e o princípio da anualidade são formas de controle do Poder Legislativo sobre a Administração e atendem, também, às necessidades de previsão de arrecadação das receitas e fixação das despesas, conferindo-lhes estruturação e transparência. No entanto, há situações em que se observa a necessidade de se manter a destinação dos recursos públicos por mais tempo, com o fim de assegurar o cumprimento de determinado objetivo. Essa segregação de fontes (uma forma de carimbar os recursos) exige expressa previsão legal.

83. É o que dispõe o art. 71 da Lei nº 4.320/1964 quando estabelece que constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Representa, assim, reserva de recursos públicos destinados a um fim específico como meio de assegurar a consecução de uma finalidade de interesse especial do Estado.

84. Nesse contexto, possibilita-se que os recursos afetados sejam geridos como parcela autônoma dos demais recursos orçamentários e que uma função estatal seja desenvolvida de forma contínua e segregada. A permissão legal e constitucional de criação de fundos para determinada finalidade é necessária, visto que, em regra, como já se destacou, os recursos públicos não podem ser afetados para finalidade que ultrapasse o exercício financeiro, em razão do princípio da anualidade que rege o orçamento público.

85. A criação de um fundo especial representa, assim, uma designação de fontes de recursos para determinado fim, devendo ser empregados conforme procedimentos definidos em lei. Embora ligados ao orçamento, são recursos autônomos a serem geridos em função do fim a que estão afetados, sendo a manutenção desse destaque, vale dizer, da afetação dos recursos à sua destinação originária, fundamental para o cumprimento da política pública que foi proposta com a criação do fundo especial.

86. A criação de fundos justifica-se, então, para cumprimento de uma política pública que deve ser continuamente mantida e que não seria possível de ser realizada a contento caso se aplicasse, sem exceções, a regra da anualidade. Nessa situação enquadram-se os fundos previdenciários, necessários ao atingimento e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social, exigência contida no *caput* do art. 40 da Constituição Federal e no art. 1º da Lei nº 9.717/1998, sublinhando-se que, no art. 6º dessa lei a permissão de criação desses fundos já havia sido prevista antes mesmo da edição da Emenda nº 20/1998.

87. Portanto, as determinações inseridas na Constituição Federal por essa Emenda Constitucional não podem ser analisadas literal e isoladamente. Se a criação de RPPS é assegurada pelo art. 40 da Carta Magna e esse artigo determina que o regime deve ser equilibrado e se o art. 249 autoriza (não faculta) aos entes a criação de fundos contábeis, essa prerrogativa deve ser exercida. Por isso, a expressão “poderão” constante do art. 249 deve ser interpretada como permissão, competência a ser exercida e não como mera faculdade atribuída ao ente federativo.

88. A esse respeito cabe lembrar também que o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os recursos legalmente vinculados a uma finalidade específica, nos quais se incluem os recursos previdenciários, sejam destinados apenas para essa finalidade, ainda que se transfiram para exercício diverso.

89. Somam-se a esses dispositivos também aqueles previstos na LRF que tratam especialmente dos RPPS, tais como o inciso I do art. 50, que determina o registro dos recursos previdenciários em contas separadas, o art. 69, já anteriormente mencionado, que prevê a obrigação do ente da Federação que mantiver ou vier a instituir RPPS de conferir-lhe caráter contributivo e organizá-



lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, além daqueles que estabelecem as medidas de transparência e controle com a inclusão da projeção atuarial dos RPPS em relatórios de execução orçamentária e da sua avaliação financeira e atuarial na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, positivando-se esse estudo.

90. Dessa forma, a criação dos fundos previdenciários e a manutenção da destinação originária dos seus recursos constituem medidas fundamentais para que os entes federativos reúnam recursos suficientes para o pagamento dos benefícios previdenciários de seus servidores, segundo as regras atuariais, de forma a que não seja prejudicada ou impedida a execução de outras políticas públicas no futuro.

91. As normas estabelecidas para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS estabelecem, de acordo com a Ciência Atuarial, que os benefícios programáveis deverão ser estruturados em regime financeiro de capitalização, dadas as características dos benefícios assegurados por estes planos e a natureza desses regimes, cuja gestão pode ser dividida, de forma simplificada, em duas vertentes: a gestão do ativo, que está ligada ao recebimento das contribuições e à administração dos recursos garantidores, e a gestão do passivo, que trata da concessão, manutenção e dos aspectos atuariais dos benefícios.

92. No caso de benefícios programáveis, que são as aposentadorias, com exceção daquela por invalidez, e pensões por morte de aposentado, sua estrutura de financiamento requer a aplicação de regime financeiro de capitalização, com vistas a conferir sustentabilidade ao sistema previdenciário, não se admitindo outras modalidades, como, por exemplo, o regime de repartição simples.

93. Sendo o regime de capitalização não somente adequado e eficiente, mas, também, o mais eficaz para o atingimento do equilíbrio atuarial do plano com relação aos benefícios programáveis, conforme demonstrado pelas ciências financeiras e atuariais e previsto nas normas gerais dos RPPS, essa exigência da capitalização impõe a obrigatoriedade de constituição, por lei, de fundos previdenciários integrados pelos recursos provenientes das contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza.

94. É que, demonstrado que a capitalização é o melhor meio para o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial no tocante aos benefícios programáveis do RPPS, e, ainda, dada a mecânica desse regime de financiamento, que promove a acumulação gradual de reservas por meio da aplicação dos recursos das contribuições no mercado financeiro, possibilitando-se, com menos esforços e sacrifícios, fazer frente às obrigações futuras com o pagamento dos benefícios, é inerente a todo esse processo a constituição de fundos previdenciários, os quais, passam a compor, assim, importante peça no mecanismo potencializador da formação dos ativos garantidores.

95. No entanto, considerando-se que vários entes da Federação, quando passaram a organizar seus regimes de gestão dos benefícios previdenciários de seus servidores com base nos princípios e normas veiculadas pela Lei nº 9.717/1998 e Emenda Constitucional nº 20/1998, já mantinham expressivas folhas de pagamento de benefícios concedidos e grande contingente de servidores em atividade cujas respectivas contribuições, mais a patronal, não haviam formado ativos garantidores suficientes para fazer frente às obrigações futuras, possibilitou-se a organização financeira, orçamentária e atuarial dos RPPS em dois planos distintos, um denominado Plano Financeiro e outro Plano Previdenciário, sendo que somente a este último os parâmetros atuariais previram a obrigatoriedade de estruturação do regime financeiro de capitalização (não individual, mas coletiva ou solidária), nos termos do art. 40 da Constituição Federal.

96. Viabilizou-se assim, uma regra de transição entre os modelos anterior e posterior às normas da Lei nº 9.717/1998, de forma a se possibilitar que o Plano Financeiro, mesmo mantendo benefícios programáveis, pudesse operar em regime de repartição simples, sendo os recursos necessários para o pagamento das prestações previdenciárias complementados, mensalmente, por aportes do ente Federativo, enquanto o outro Plano, o Previdenciário, constituiria reservas necessárias para fazer frente às suas obrigações.

97. Assim, no caso dos Planos Financeiros dos entes federativos que instituíram a segregação da massa, a Portaria MPS nº 403/2008 estabeleceu uma exceção à obrigatoriedade de utilização do regime financeiro de capitalização na estruturação dos benefícios programáveis, admitindo-se, por outro lado, em relação a esse plano, apenas a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco, nos termos do inciso XIII do art. 2º dessa Portaria.

98. Acrescente-se que a gestão do Plano Financeiro envolve a utilização de contas bancárias distintas daquelas do Plano Previdenciário, por meio das quais se recebem as respectivas contribuições dos segurados e beneficiários a ele vinculados, do ente federativo e das complementações destinadas ao pagamento dos benefícios, financiando-se as respectivas despesas. Configurando-se a gestão indireta mencionada nos art. 10 da Portaria MPS nº 402/2008, as receitas e despesas são contabilmente consolidadas no Plano Financeiro.

99. Nesse diapasão, tendo em vista a forma de estruturação e de gestão dos Planos Financeiros e Planos Previdenciários prevista na Portaria MPS 403/2008 e de acordo com as disposições do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o seu inciso VI, alíneas “a” a “c”, é possível concluir, a partir dos normativos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN¹⁴, que a totalidade dos pagamentos de benefícios previdenciários feitos com recursos vinculados ao Plano ou Fundo Previdenciário são dedutíveis do limite da despesa com pessoal por serem estes recursos vinculados, por lei do ente federativo, à finalidade específica, nos termos do parágrafo único do art. 8º, também da LRF, do art. 71 da Lei 4.320/1964, que trata dos fundos especiais, e, ainda, do inciso III da Lei nº 9.717/1998, que determina que os recursos previdenciários somente podem ser utilizados para o pagamento de benefícios.

100. Enquanto em relação ao Plano Previdenciário há essa possibilidade de dedução, no Plano Financeiro somente os pagamentos feitos com recursos oriundos das contribuições dos segurados e beneficiários e com recursos oriundos da compensação previdenciária são passíveis de dedução do limite da despesa com pessoal.

101. Compreende-se que essa vinculação dos recursos, viabilizadora das deduções acima mencionadas, tem origem a partir do momento em que o ente federativo define em lei a estrutura do seu RPPS na lógica do Plano Previdenciário (sem segregação da massa) ou, no caso de segregação da massa, somente em relação ao Plano/Fundo Previdenciário, que está atrelado à observância do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal. Tal fato não se dá em relação ao Plano

¹⁴ O Manual de Demonstrativos Fiscais 5ª Edição, também disponível no endereço eletrônico: http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF_5edicao.pdf, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, enquanto órgão competente para definir as regras gerais da contabilidade pública nacional e responsável pela consolidação das contas dos diversos entes federativos e concorrentemente com os Tribunais de Contas, analisa as questões fiscais referentes à LRF e à Lei nº 4.320/1964, e, ao tratar das despesas de pessoal (fls. 532), disciplina que as “despesas de pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, que não serão computadas no cálculo do limite, inclui as despesas com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro”.



Financeiro, que, por princípio, é financiado diretamente com recursos do Tesouro, pelas contribuições do grupo de segurados e beneficiários a ele vinculado e, eventualmente, por recursos da compensação previdenciária relativa ao grupo dos aposentados por ele abrangido.

102. E, considerando que a adoção do regime de capitalização no que se refere aos benefícios programáveis constitui a única medida que atende tanto à exigência do equilíbrio financeiro e atuarial quanto dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, sua implementação pressupõe a existência de um Plano ou Fundo Previdenciário.

103. Mas, ao ser instituído o Fundo Previdenciário, de caráter especial, que representa reserva dos recursos para o pagamento dos benefícios dos participantes do Plano Previdenciário, a manutenção da afetação dos recursos ao seu fim originário é fundamental, caso contrário, como tem sido observado em algumas revisões de segregação da massa, com a extinção desse Fundo e a transferência de seus direitos e obrigações para o Plano Financeiro, não se assegura o cumprimento da política pública que fundamentou a sua criação, a busca do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

104. A alegação de que nessa situação de desfazimento da segregação não houve desvio de finalidade dos recursos, uma vez que eles continuariam sendo destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários, também não prospera, uma vez que a lei instituidora da segregação havia promovido a sua afetação a uma parcela específica dos benefícios previdenciários: aqueles devidos aos segurados vinculados ao Plano Previdenciário. A reunificação dos recursos em um único Plano, em regime de repartição, além de romper com essa destinação, libera de imediato recursos, antes aportados pelo Tesouro do ente federativo para a cobertura das insuficiências financeiras com o pagamento dos benefícios devidos aos segurados do Plano Financeiro, para o custeio de despesas correntes de natureza estranha à previdenciária.

VII - DO DÉFICIT ATUARIAL E DAS ALTERNATIVAS PARA O SEU EQUACIONAMENTO.

105. Como já observado, o equilíbrio financeiro e atuarial é alcançado quando as contribuições, somadas a outros ativos com finalidade previdenciária vinculados ao sistema, proporcionam recursos suficientes para custear os benefícios futuros, consideradas hipóteses atuariais incidentes sobre a população de segurados e seus correspondentes direitos previdenciários.

106. Assim, o equilíbrio ocorre quando os recursos do RPPS são suficientes para garantir as reservas matemáticas previdenciárias, ou seja, a diferença, a valor presente, entre as obrigações e os direitos do plano, considerando-se, nessa verificação, a base de dados e as hipóteses biométricas e, sobretudo, as hipóteses financeiras adotadas no cálculo atuarial.

107. Não alcançada ou não mantida essa equação, ou seja, apresentando-se o sistema em desequilíbrio, faz-se necessária a adoção de medidas para revisão do plano de custeio ou para equacionamento do déficit atuarial eventualmente apontado.

108. Uma vez detectada na avaliação atuarial a existência de déficit atuarial nas contas do RPPS, cabe ao ente da Federação, como responsável pelo regime previdenciário, a implementação de um plano de amortização do referido déficit, que, não sendo implantado no tempo, na medida e na forma preconizadas, necessárias a viabilizar a constituição de patrimônio que garanta os benefícios do plano, o déficit atuarial inicialmente identificado tenderá a se elevar, crescendo a níveis que, logo, dificultarão o seu equacionamento.



109. O déficit atuarial compõe desequilíbrio normalmente resultante do tempo de serviço passado, da ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição ou da inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais utilizadas.

110. Trata-se, portanto, de entidade específica no contexto da técnica previdenciária, razão por que se encontra regulada como situação peculiar e, portanto, distinta das demais que também compõem o quadro das necessidades de financiamento previdenciário, exigindo, nessa condição, regulação própria, adequada e compatível com a sua natureza e com o objetivo que se pretende alcançar com os recursos invertidos.

111. As especificidades do déficit atuarial se refletem, sobretudo, nas possibilidades, condições e mecanismos conferidos pela legislação para o seu financiamento, cuja implementação constitui aspecto necessário e essencial para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pela norma constitucional.

112. No âmbito dos RPPS, a matéria se encontra disciplinada nos arts. 18 a 22 da Portaria MPS nº 403/2008, os quais estabelecem as formas admitidas para o seu equacionamento, alternativas a serem definidas pelo RPPS a partir de avaliação atuarial, considerando-se as projeções de receitas e despesas e o atendimento aos limites prudenciais estabelecidos pela LRF. Tais alternativas são:

- a) O estabelecimento de um plano de amortização pelo prazo de até 35 (trinta e cinco) anos, que poderá constituir-se de alíquotas suplementares incidentes sobre a folha de salários ou de aportes periódicos, em valores preestabelecidos, a serem transferidos ao RPPS. Adicionalmente ao plano de amortização, o ente poderá também aportar outros bens, valores ou direitos ao RPPS.
- b) A segregação da massa, por meio da qual se estabelece uma separação entre os segurados em dois grupos denominados de “Plano Financeiro” e “Plano Previdenciário”, de forma que o primeiro, de caráter transitório, ficará excepcionalmente estruturado em regime financeiro de repartição simples e o segundo, de caráter permanente, será formatado em regime financeiro de capitalização.

113. À guisa de esclarecimento, a Portaria MPS nº 403/2008, em seu artigo 19, § 3º assegura também um outro viés de resolução do passivo atuarial com a seguinte redação alinhada abaixo:

*Art. 19.
.....
§3º Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.*

114. A vinculação de bens, ativos e direitos, realizada por lei, por meio da qual esses bens são identificados e afetados ao patrimônio do regime, após criteriosa avaliação do seu valor de mercado e a análise da compatibilidade da operação com as obrigações futuras do plano, é um caminho adicional perseguido pelos RPPS, em decorrência das restrições orçamentárias existentes nos entes federativos, que impossibilitam elevar, indefinidamente, o nível de contribuições vertidas aos regimes.

115. As condições preconizadas pela Portaria MPS nº 402/2008, para o pagamento de passivo atuarial mediante essa operação, estão elencadas no seu art. 7º, recentemente alterado pela Portaria MPS nº 21, de 16 de janeiro de 2013, dispositivo que trata da aceitação do instituto da dação em pagamento apenas nessa hipótese, *verbis*:



Art. 7º. É vedada a dação de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o pagamento de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial, devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS:

I - os bens, direitos e demais ativos objeto da dação em pagamento deverão ser vinculados por lei ao RPPS;

II - a dação em pagamento deverá ser precedida de criteriosa avaliação do valor de mercado dos bens, direitos e demais ativos, bem como da sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios.

116. Constatada a presença, nas avaliações atuariais do RPPS a cada exercício, de déficit atuarial, o ente federativo poderá optar por um equacionamento, via alíquota suplementar ou aportes de bens ao RPPS, devendo constituir, conforme já mencionado, Fundo Previdenciário integrado pelas receitas de contribuições e aportes, além de bens, ativos e direitos que possa, mediante lei, transferir para o RPPS, com a perspectiva, a longo prazo, de assegurar recursos para o pagamento da carteira do plano de benefícios, amortizando, desta forma, o déficit atuarial identificado no estudo.

117. A Portaria MPS nº 403/2008 estabelece como alternativa, caso o plano de amortização com alíquotas e aportes não se mostre viável, a separação do conjunto de participantes do regime em dois grupos distintos, um abrangido por Plano Previdenciário e o outro por Plano Financeiro, sendo que o grupo portador de serviço passado integrará este último plano, que é estruturado sob regime de repartição simples em face da impossibilidade de se elevarem as alíquotas para cobrir o período não contributivo, ou do excessivo custo envolvido nessa operação. Esse procedimento denomina-se segregação da massa, nos termos definidos no art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008 a seguir transcrito:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

.....
XIX - Segregação da Massa: a separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário;
.....

118. A segregação da massa é uma forma de equacionamento do déficit que se constitui em uma última alternativa a ser implantada, pois, nessa modelagem, o Plano Financeiro apresenta insuficiência de recursos a ser coberta, mensalmente, pelo Tesouro. Trata-se, assim, de exceção aos princípios norteadores dos RPPS, exceção que se faz em prol da constituição de Plano Previdenciário destinado ao grupo em regime de capitalização mutualista, portanto, com menores riscos de insolvência.

119. A responsabilidade do ente pela eventual insuficiência financeira dos RPPS decorre do próprio § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 e não constitui norma basilar dos Regimes Próprios, mas sim uma exceção ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, comando residual a ser utilizado como derradeiro esforço para se garantir o direito dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo aos benefícios previstos no art. 40 da Constituição Federal.

120. Por isto, esta configuração da segregação da massa, pela qual o Tesouro passa, em muitos casos, a arcar imediatamente com a insuficiência das contribuições para os benefícios dos segurados vinculados ao Plano Financeiro, deve ser compreendida como um estágio provisório, uma transição para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social.

121. Vários entes implementaram segregação da massa e efetuaram a separação dos “riscos” por Plano, constituindo o Plano/Fundo Previdenciário, dentro do novo paradigma constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial voltado à formação das reservas necessárias para o pagamento dos benefícios aos seus segurados, cumprindo, neste caso, o mandamento constitucional.



122. Na hipótese de, casuisticamente, esta modelagem ser alterada, ou no caso de ser adotada qualquer medida que repercuta no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS sem estudo técnico fundamentado que demonstre todos os seus impactos e a preservação dos recursos acumulados, retrocede-se nas medidas estruturantes que tendiam à higidez do sistema previdenciário.

123. Considerando o estágio de algumas segregações da massa que foram implementadas, estas estruturações já apresentam um maior nível de eficiência e economicidade na alocação dos recursos públicos, pois os aportes para complemento dos benefícios restringem-se a um grupo fechado, em extinção, com estrutura etária mais envelhecida, em que o fenômeno da mortalidade apresenta-se de forma mais contundente. Os entes federativos que optaram pela segregação para o equacionamento do déficit atuarial de seus RPPS, após superados os anos iniciais de grande esforço orçamentário de sua implementação, que configura o chamado “custo de transição”, vislumbram, em um segundo momento, a redução dos aportes para insuficiência financeira coberta pelo Tesouro, tendo por resultado a gestão mais eficiente e menos onerosa de seu RPPS, com sensível redução do risco para o equilíbrio das finanças públicas.

124. Também em relação ao Plano Previdenciário, a segregação tem-se revelado fórmula promotora da eficiência e economicidade. De fato, possuindo participantes com estrutura etária mais jovem, maior tempo de serviço a transcorrer para os benefícios programáveis e dotado de reservas já sendo constituídas por regime de capitalização coletiva, utilizando-se, assim, não só dos recursos das contribuições dos participantes e do ente para financiar-se, como também, do mercado financeiro, aquele plano logo apresenta boas perspectivas de menor necessidade de recursos públicos.

VIII - DA SEGREGAÇÃO DA MASSA: CONDIÇÕES, REQUISITOS E DEMAIS REGRAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO, REVISÃO OU DESFAZIMENTO.

125. Mas, embora figure como alternativa para o equacionamento do déficit atuarial, a hipótese de segregação da massa somente será admitida caso os estudos técnicos elaborados apontem que as contribuições adicionais ou aportes destinados à amortização do déficit não se mostram viáveis para o ente federativo, considerando-se as características da massa de segurados e o esforço financeiro necessário ao equacionamento pretendido.

126. Nesse sentido, a depender das características dos segurados vinculados ao RPPS, pode-se avaliar não ser possível ou, mesmo, não ser eficiente, ou, ainda, figurar-se antieconômico, acumular-se, em curto prazo, as reservas de determinado grupo de servidores. Então, conforme dito, essa massa, excepcionalmente, ficará estruturada e poderá operar em regime financeiro de repartição simples, o que em nada afeta os direitos previdenciários e as obrigações dos beneficiários.

127. Diz-se que tal estruturação possui natureza excepcional porque, a rigor, como visto, tratando-se de RPPS e, assim, de sistema que assegura benefícios programáveis, o regime financeiro adequado para o financiamento dessas prestações seria o de capitalização.

128. Não obstante, considerando a grave situação de desequilíbrio atuarial verificada em alguns casos e a dificuldade ou, mesmo, impossibilidade de reestabelecimento da equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas a longo prazo, a legislação, sensível à preeminência que, muitas vezes, impõe a realidade dos fatos a situações ideais, e fundada na técnica atuarial aplicada aos RPPS, oferece a alternativa de que parte da massa de segurados, aquela inserida no contexto previdenciário de difícil recuperação atuarial, seja submetida a Plano Financeiro, fechado ao ingresso de novos segurados e, portanto, de natureza transitória.



129. Assim, a dispensa de aplicação do regime financeiro de capitalização para o financiamento dos benefícios programáveis desse grupo decorre da constatação de que estão esgotadas as possibilidades de amortização regular do déficit utilizando-se os modelos baseados em projeções atuariais, devendo o seu equacionamento ser alcançado por tratamento meramente financeiro, circunstância em que cabe ao tesouro público complementar, em cada competência, os recursos necessários ao pagamento dos correspondentes benefícios (diferença entre as contribuições arrecadadas e as despesas previdenciárias incorridas em cada mês).

130. No que se refere à lógica do modelo segregacionista, observe-se que essa fórmula promove uma separação dos riscos envolvidos na gestão de cada massa, possibilitando, em relação ao Plano Financeiro, equacionar com segurança e transparência o déficit e, relativamente ao Plano Previdenciário, inaugurar ou recuperar modelo de previdência social no serviço público jurídica e tecnicamente adequado, pois estruturado a partir das premissas, regras e instrumentos necessários a assegurar sua sustentabilidade no curto e no longo prazos.

131. Dessa forma, a solução consistente em Plano Financeiro somente se justifica como medida destinada a se permitir a separação da parte da massa cujo desequilíbrio se revela temporária ou permanentemente não recuperável, possibilitando-se, com essa secção, ajustar-se o RPPS de forma a que, com a instituição do Plano Previdenciário, seja retomada e assegurada a premissa fundamental desses regimes, qual seja, seu equilíbrio financeiro e atuarial, o qual se obtém, dentre outros, por meio da aplicação de regime financeiro de capitalização coletiva para os benefícios programáveis.

132. O § 2º do art. 20 da Portaria MPS nº 403/2008, determina que “*o Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário*”.

133. Com a segregação da massa de segurados, fica, pois, delineado o divisor de águas entre a gestão em regime de capitalização para o Plano Previdenciário, que albergará, inclusive, os novos entrados (servidores que ainda serão admitidos), e a gestão em regime de repartição simples para o Plano Financeiro, que, como já mencionado, é um grupo fechado a novos entrados e, portanto, a ser extinto depois do último pagamento ao último aposentado ou pensionista a ele vinculado.

134. Nos termos da Portaria MPS nº 403/2008, a proposta de segregação da massa será submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e da justificativa técnica que demonstre a viabilidade orçamentária e financeira da operação para o ente federativo, por meio do fluxo de receitas e despesas e, inclusive, da evidenciação dos impactos nos limites de gastos impostos pela LRF. Os §§ 4º e 5º do art. 20 desse ato ministerial relacionam os documentos a serem apresentados para a prévia aprovação:

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria.

.....
§ 4º A proposta de segregação da massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo.

§ 5º A justificativa técnica de que trata o parágrafo anterior deverá demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

.....



135. Assim, para a aprovação da segregação da massa, a norma exige o prévio envio de uma proposta (minuta de projeto de lei), que, para ser analisada, à luz dos princípios da eficiência e economicidade na alocação dos recursos financeiros dos RPPS, deve vir acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica, com a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira por meio dos fluxos das receitas e despesas dos Planos Financeiro e Previdenciário.

136. Criados os dois planos, os recursos dos respectivos grupos devem ser separados, ficando vedadas quaisquer espécies de transferências entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, conforme previsto na LRF. Os planos deverão, assim, ser avaliados, contabilizados e geridos em separado. Veja-se o disposto no art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008:

Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.

§ 1º O relatório da avaliação atuarial deverá demonstrar como se dará a separação dos recursos entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, devendo ser observado que todos os recursos já acumulados pelo RPPS deverão ser destinados ao Plano Previdenciário.

§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

§ 3º A avaliação atuarial que indicar a segregação da massa e as reavaliações atuariais anuais posteriores deverão apurar separadamente, sem prejuízo de outras informações solicitadas em conformidade com o art. 15 desta Portaria:

I - Para o Plano Financeiro: o resultado atuarial e as projeções atuariais de receitas e despesas avaliados a taxa real de juros referencial de 0% (zero por cento).

II - Para o Plano Previdenciário: o resultado atuarial, o plano de custeio necessário e as projeções atuariais de receitas e despesas.

137. Ora, tratando-se de modelos previdenciários concebidos a partir de premissas técnicas e metodológicas distintas, operando sob regimes de financiamento diversos e destinados a massas com características próprias e perfil específico, a separação orçamentária, contábil e financeira dos recursos e obrigações do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário constitui medida decorrente e, mesmo, inerente ao procedimento da segregação que se pretende implementar.

138. Ainda sobre o tema, não é despidendo sublinhar que eventual transferência de recursos, segurados ou obrigações entre esses planos resultará em comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, já que introduzirá aspecto, elemento ou circunstância estranhos ou deletérios ao modelo, alterando as premissas sob que foi formulado, com conseqüente redução ou anulação de suas virtualidades e potencialidades técnicas e operacionais.

139. Foi por essa razão que, em situação análoga, o Ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal - STF, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 3.628, em Sessão Plenária do último dia 05/02/2015, proferiu voto pela inconstitucionalidade de dispositivo de lei do Estado do Amapá que transferiu para a responsabilidade da unidade gestora do RPPS, o pagamento de antigas aposentadorias e pensões que até a edição do diploma estavam a cargo do Tesouro estadual, por promover o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Na hipótese, ocorreu a introdução de obrigação estranha às premissas sob que foi estruturado o sistema.

140. A separação orçamentária, contábil e patrimonial dos Planos Financeiro e Previdenciário compõe, assim, condição imprescindível para que essas respectivas fórmulas de saneamento financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social possam surtir os efeitos desejados.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

141. Nesse sentido, implementa-se a separação financeira dos recursos que deverão integrar o Plano Previdenciário mediante a constituição de um fundo destinado à sua acumulação, cujo montante, assim segregado, somente poderá ser utilizado para pagamento de benefícios dos segurados e pensionistas abrangidos por aquele plano.

142. Ressalte-se que a criação desse fundo para o Plano Previdenciário constitui um dos elementos mais importantes no processo que concretiza a segregação da massa e lhe confere operacionalidade, transparência e efeitos práticos. Trata-se de entidade de natureza pública e destinação vinculada, nos termos delineados pelo art. 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, já destacado, compondo sua constituição exercício da prerrogativa prevista no art. 249 da Constituição Federal.

143. A Portaria MPS nº 403/2008, estabelece, ainda, em seu art. 22, que os casos de alteração ou desfazimento da segregação da massa dependem de prévia autorização da SPPS, observando-se as disposições do art. 25:

Art. 22. Observado o disposto no artigo 25, o RPPS que implementar a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPS.

.....
Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:

I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários;

II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados;

III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios;

IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios;

V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.

144. Assim, ao analisar a justificativa técnica, com os fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, a SPPS verifica se a proposta implica redução dos aportes destinados ao RPPS ou é contrária à capitalização necessária para assegurar a eficiência e economicidade, exigindo, se for o caso, a comprovação dos requisitos elencados no dispositivo acima.

145. Todo esse cuidado em relação à implementação, revisão de parâmetros ou desfazimento da segregação da massa se justifica no fato de ela constituir-se em uma opção que requer um maior esforço de gestão para que não se comuniquem, em hipótese alguma, os direitos e obrigações entre seus planos.

146. Segundo já destacado, a segregação da massa somente é opção de equacionamento do déficit atuarial na inviabilidade do plano de amortização previsto nos artigos 18 e 19 da Portaria MPS nº 403, vale dizer, quando os valores envolvidos ascendem a patamar tal que se torna excessivamente oneroso para o ente federativo amortizá-lo no prazo regular de 35 anos. Embora a segregação da massa apresente um custo de transição, ela é a alternativa mais viável para os entes que possuem déficit atuarial extremamente elevado, por permitir que o equacionamento desse déficit se dê em um prazo mais alongado, que corresponde ao prazo de sobrevivência dos segurados e beneficiários vinculados ao Plano Financeiro.



147. Dessa forma, operações que envolvem essa fórmula de equacionamento, referem-se, normalmente, a Regime Próprio de Previdência Social cuja situação financeira e atuarial é crítica, com grave comprometimento de sua sustentabilidade, razão pela qual se impõe que essas medidas sejam objeto de estudo mais acurado e, portanto, de maior atenção e cuidado por parte do ente federativo que o propõe e do Ministério da Previdência Social, que o aprova.

148. E é por se constituir em solução limite que a segregação da massa foi cientificamente concebida, empregando-se nela o que há de mais adequado, eficiente e eficaz, do ponto de vista da técnica atuarial, para o resgate da sustentabilidade dos regimes de previdência no serviço público em que a amortização do déficit em prazo determinado já não se constitui em alternativa.

149. Assim é que, apesar dos problemas apresentados por esses sistemas, o modelo possibilita, pela separação de massas e adoção de fórmulas financeiras e atuariais distintas para cada uma delas, que não haja solução de continuidade no cumprimento das obrigações previstas no plano de benefícios e, ao mesmo tempo, que se inaugure, em relação ao grupo de segurados abrangidos pelo Plano Previdenciário, uma previdência social saudável e com melhores possibilidades futuras.

150. Nessa perspectiva, arranjos distintos, muitas vezes formulados a partir de premissas equivocadas e de interesses estranhos ao tema previdenciário, que pretendam substituir a segregação da massa ou lhe conferir características diversas de seu modelo original, tendem a aprofundar os desequilíbrios financeiros e atuariais por que passa o RPPS.

151. Exemplo dessas soluções mirabolantes é a extinção da segregação da massa, com utilização dos recursos do Plano Previdenciário para pagamento dos benefícios do Plano Financeiro. Tal encaminhamento, recentemente adotado por uns poucos entes e pretendido por alguns outros, apresenta-se como solução equivocada, não apenas pela visão política de curtíssimo prazo que a motiva, mas, também, por ser contrária à boa técnica financeira e atuarial aplicável aos RPPS e por ofender os princípios e regras que ordenam o arcabouço jurídico pátrio que trata do regime de previdência no serviço público e das finanças públicas.

152. Em relação ao aspecto político, o desejo de promover mudanças por parte de muitos dos governantes, inclusive dos que assumem seu primeiro mandato à frente do Executivo, aliado à situação orçamentária e financeira por que passam muitos Estados e Municípios, tem levado alguns desses mandatários a buscar alternativas que possibilitem equilibrar suas respectivas contas e ampliar investimentos.

153. Nesse sentido, diversas medidas de natureza fiscal têm sido idealizadas, desde o enxugamento da máquina administrativa, com cortes severos nas despesas de custeio, até a elevação de tributos com vistas à ampliação da receita pública. No entanto, a limitação natural dessas fórmulas tradicionais de ajuste fiscal, o tempo necessário à sua maturação e, muitas vezes, seu custo político têm levado alguns dirigentes a voltar sua atenção para soluções alternativas.

154. Nesse sentido, encontram nos recursos existentes nos seus RPPS tentadora opção para temporariamente desafogar seu aperto financeiro e orçamentário. A ideia que surge daí, assim, é utilizar os recursos previdenciários, até então acumulados, para pagamento da folha de benefícios de segurados e pensionistas não abrangidos originariamente na finalidade de constituição do Fundo/Plano Previdenciário.

155. A lógica da iniciativa é simples: faltando dinheiro para a Administração tocar a máquina pública e os projetos governamentais, por que não utilizar os recursos acumulados pela previdência social dos servidores públicos (constantes do Plano Previdenciário) para pagar os atuais aposentados e



pensionistas (vinculados ao Plano Financeiro), liberando-se, com isso, dinheiro do Tesouro para outras prioridades?

156. No âmbito do Regime Próprio de Previdência Social, a operação consiste no desfazimento da segregação da massa, com a extinção dos seus planos e liberação dos recursos do fundo vinculado ao Plano Previdenciário para pagamento de segurados e pensionistas do Plano Financeiro, estabelecendo-se, ainda, a instituição de novo Plano, para todos os segurados, desta feita de natureza financeira e, portanto, sob regime financeiro de repartição simples.

157. Com a implementação da medida, ocorre, de fato, um alívio imediato e substancial para o Tesouro, que deixa de arcar com a complementação dos recursos necessários ao pagamento de benefícios dos segurados e pensionistas do extinto Plano Financeiro e reduz sua contribuição ao RPPS, cuja base de cálculo passa, no novo Plano, a ter o teto do RGPS como limite.

158. O expediente adotado ou cuja realização é pretendida, nesses casos, normalmente ocorre no contexto da criação de previdência complementar para os servidores A despeito de a iniciativa de instituir o regime de previdência complementar se inserir dentre as ações necessárias ao saneamento das contas públicas dos entes federativos, alguns deles entenderam que, com essa medida, seus RPPS, cujas futuras aposentadorias e pensões passam a ser limitadas ao teto do RGPS, poderiam ser estruturados exclusivamente sob regime de repartição simples, relativamente aos servidores não abrangidos pela modelo complementar, para os quais, assim, se estabelece um Plano Financeiro, criando-se, para os segurados sujeitos ao teto, um Plano Previdenciário.

159. Tal interpretação, porém, está equivocada, seja porque expressa confusão de conceitos e institutos em matéria de previdência social no serviço público, distorcendo-se e descumprindo-se as normas gerais sobre o assunto, seja porque o modelo previdenciário resultante desse entendimento importa inobservância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

160. Para justificar o abandono do regime financeiro de capitalização, argumenta-se que, com a instituição da previdência complementar e consequente limitação dos benefícios do RPPS ao teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, a necessidade de recursos para pagamento dos benefícios programáveis se reduz, fato que possibilitaria a adoção do regime financeiro de repartição simples, agora, segundo sustentam, suficiente para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

161. No entanto, os efeitos benéficos da instituição da previdência complementar, no que se refere à limitação ao teto do RGPS dos valores das aposentadorias e pensões devidas pelo RPPS, somente se farão sentir mais fortemente a médio e longo prazo. Nesse período, cada aposentado será paulatinamente substituído por novo servidor que terá o seu benefício previdenciário limitado ao teto do RGPS, razão pela qual as contribuições a serem vertidas para a constituição das reservas de benefícios a estes novos servidores, consequentemente serão menores. O regime de previdência complementar não altera a necessidade de que seja assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS dos benefícios devidos aos segurados que ingressaram no serviço público anteriormente a sua instituição, nem em relação à parcela dos benefícios limitada ao teto do RGPS, em relação aos servidores que forem admitidos posteriormente.

162. Sublinhe-se que, com a extinção de fundos previdenciários, recursos que muitas vezes levaram décadas para serem acumulados, resultando em cifras consideráveis, e que, além de representarem a segurança previdenciária do servidor e a certeza da adimplência previdenciária do Estado, constituíam importante fonte propulsora de investimentos, via mercado financeiro, formadores da poupança nacional e, por consequência, de financiamento da atividade produtiva, agora poderão ser rapidamente exauridos.



163. Este Ministério tem acompanhado a situação dos poucos entes da Federação que adotaram esse modelo, verificando que, em regra, o patrimônio amealhado, embora acumulado ao longo de vários anos, é consumido em curto espaço de tempo. Por essa razão, foram emitidas notificações e despachos por descumprimento do critério equilíbrio financeiro e atuarial, exigido para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.

164. Com o esgotamento desses recursos, a situação previdenciária do ente federativo, que já era de difícil equacionamento, razão pela qual implementara a segregação da massa, se agrava ainda mais, pois aos segurados vinculados ao Plano Financeiro, para cujas despesas previdenciárias não havia reserva de recursos, somam-se os que eram anteriormente abrangidos pelo Plano Previdenciário, para os quais, agora também não existe ativo garantidor de seus futuros benefícios.

165. Tal situação, por sua vez, causará forte impacto nas contas do Tesouro do ente federativo, que voltará a assumir integralmente o pagamento das despesas da previdência social, desta feita, de todos os segurados e pensionistas dos extintos Planos Financeiro e Previdenciário. Em decorrência disso, se agravarão os desequilíbrios orçamentários e financeiros das contas públicas que a utilização dos recursos previdenciários pretendia sanar.

166. Ou seja, a operação resulta em um processo perverso de desmonte e desarticulação da previdência social do servidor público com nenhum benefício para a sociedade ou para o ente federativo, que, ao contrário, experimentará uma significativa deterioração em suas contas com consequências imprevisíveis no curto, médio e longo prazos. Ao invés de se buscar uma solução efetiva para um problema atual de desajuste orçamentário das contas públicas, transfere-se esse problema para que seja enfrentado, em proporções muito maiores e mais graves, no mandato do próximo governante.

167. Tecnicamente, tanto as premissas de que parte a revisão desse modelo previdenciário, como a fórmula adotada em si, apresentam graves erros, imperfeições e omissões capazes de comprometer a sustentabilidade dos RPPS que deles se utilizarem, em face do potencial que arranjos dessa natureza possuem para ampliar e aprofundar o desequilíbrio financeiro e atuarial desses sistemas.

168. Dentre outros equívocos embutidos na formulação desse modelo “alternativo”, destaca-se a utilização de regime financeiro de repartição simples para o novo plano instituído após o desfazimento da segregação da massa, sob o argumento de que, criada a previdência complementar, a limitação dos benefícios ao teto do RGPS dispensa a adoção de plano atuarial (leia-se, a acumulação de recursos para pagamento dos benefícios programáveis atuais e futuros).

169. Em primeiro lugar, repise-se que a criação da previdência complementar não descaracteriza o Regime Próprio de Previdência Social existente, devendo ele continuar a ser estruturado segundo critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

170. Dessa forma, ainda que passe a existir limite para o valor máximo dos benefícios que serão assumidos pelo sistema no futuro - e esses limites, a princípio, só valerão para ínfima parcela composta pelos novos servidores, permanece o RPPS vinculado ao atendimento dos critérios e demais parâmetros formulados pela Ciência Atuarial e normatizados na legislação previdenciária, já que, conforme antes destacado, tais preceitos compõem as condições técnicas e jurídicas essenciais para se promover a equação financeira e atuarial necessária à sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social.

171. Então, de acordo com o que já foi exaustivamente discorrido em momento anterior, não poderá a solução que suceder o desfazimento da segregação da massa pretender estruturar o RPPS sob regime financeiro de repartição simples, sob pena de não atender ao princípio do equilíbrio financeiro e



atuarial, uma vez que, seja em relação aos segurados previamente existentes, seja em relação aos que serão abrangidos pela previdência complementar, será o Regime Próprio de Previdência Social que assumirá o pagamento dos benefícios programáveis respectivos, devendo, assim, em relação a essas prestações, ser estabelecido Plano Previdenciário, portanto, fundado em projeção atuarial e regime de capitalização, constituindo-se, ainda, fundo destinado à acumulação dos recursos correspondentes.

172. Considerando, porém, a súbita expansão do volume da massa de segurados decorrente da unificação dos Planos Financeiro e Previdenciário anteriormente existentes, agora fundidos em um único plano, e o esgotamento das reservas previdenciárias constituídas, as necessidades de custeio do RPPS saltarão para patamares bastante elevados, experimentando um forte crescimento nesse novo momento, fato que determinará aumentos consideráveis no percentual das alíquotas de contribuição ou dos aportes necessários para a cobertura das insuficiências financeiras do sistema.

173. Ainda que a nova fórmula estabeleça uma ressegregação, ou seja, constitua novo Plano Previdenciário para os servidores abrangidos pela previdência complementar e mantenha Plano Financeiro para os demais, mesmo nesse caso, o resultado da desarticulação financeira, atuarial e administrativa do sistema, decorrente do novo modelo implementado, impactará em grande medida o RPPS, produzindo, dentre outros efeitos, forte aumento das necessidades de financiamento do Plano Financeiro, que, operando em regime de repartição simples, demandará a injeção de grandes volumes de recursos por parte do Tesouro, circunstância com potencial real para agravar o desequilíbrio nas contas públicas do ente federativo, aprofundando suas dificuldades financeiras e orçamentárias.

174. Observe-se, por fim, que, também, sob o aspecto jurídico, as soluções acima discutidas, pelos efeitos deletérios que produzem em relação às contas dos entes da Federação, representam ofensa não apenas às normas de natureza previdenciária, mas, também, aos ditames normativos em matéria de finanças públicas estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que, volta-se a assinalar, têm por objetivo prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, por meio da ação planejada e transparente exigida do administrador público.

175. É por todas essas razões que o § 6º do art. 20 veda conformações diversas das previstas nesse artigo como forma de equacionamento do déficit atuarial, *verbis*:

*Art. 20.
.....
§ 6º Não serão admitidos como forma de equacionamento do déficit atuarial quaisquer outros modelos de agrupamentos ou desmembramentos de massas ou submassas de segurados ou a adoção de datas futuras, que contrariem o disposto neste artigo.*

IX - CONSIDERAÇÕES FINAIS.

176. As propostas de extinção do Fundo Previdenciário, com a transposição de todos os seus participantes e recursos para o Plano Financeiro, sem a previsão de qualquer plano de amortização do déficit atuarial ou a integralização das reservas matemáticas¹⁵, sem a apresentação de qualquer estudo que demonstre a viabilidade da proposta em face do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e sem encaminhamento para análise prévia por parte da SPPS, coloca em risco a higidez do regime previdenciário.

177. Os Planos Financeiros dos entes federativos que instituíram segregação da massa, notadamente dos Estados, possuem expressiva insuficiência financeira. Com extinção do Fundo

¹⁵ Montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo.



Previdenciário e a transferência de todos os seus participantes e recursos para o Plano Financeiro, sem a correspondente integralização das reservas garantidoras, possibilita-se a utilização imediata dos recursos acumulados, e, por conseguinte, um maior desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, pois, em pouco tempo, todo o patrimônio acumulado pelo fundo terá se exaurido, sendo aplicado em finalidade diversa daquela para a qual foi criado. Além disso, os aportes a serem repassados pelo ente, que inicialmente reduzem-se com a utilização indevida desses recursos, passarão a ser crescentes após seu esgotamento, pois os participantes do antigo fundo que forem vinculados ao Plano Financeiro começarão a completar os requisitos para elegibilidade aos benefícios.

178. Com as propostas de extinção do Fundo Previdenciário e a transferência de seus recursos e participantes para Plano Financeiro, ocorrerá uma descapitalização do RPPS que, tão logo se consumam os recursos acumulados, passará a operar em regime de repartição em relação a todo o grupo existente, quando, até então, a uma massa de segurados (selecionada por risco) se garantia que os benefícios programáveis fossem estruturados em regime de capitalização coletiva.

179. Ademais, admitida a modelagem da segregação da massa, o Plano Financeiro, meramente orçamentário, estruturado em repartição simples, cujas receitas de contribuições são utilizadas mensalmente para pagamento dos benefícios dos seus participantes, sem constituição de reservas, sem recursos para serem aplicados no mercado financeiro, deve ser avaliado à taxa de juros de 0%, conforme o inciso I do § 3º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008, sendo, portanto, bem mais oneroso para os recursos públicos, pois o seu equilíbrio financeiro, a longo prazo, decorre da perspectiva da sua extinção.

180. Por sua vez, a extinção do Fundo Previdenciário, ou seu rearranjo sem nenhum segurado, altera toda a lógica que fundamenta a segregação da massa, pois, tendo-se abdicado da capitalização com a finalidade de utilizar os recursos acumulados para o pagamento dos benefícios concedidos aos segurados e beneficiários do Plano Financeiro, a extinção deste plano é postergada ou simplesmente não irá mais ocorrer.

181. A transposição dos participantes do Plano/Fundo Previdenciário para o Plano Financeiro, em que todos os benefícios do RPPS passam a ser estruturados em regime de repartição, é vedada pela legislação, constituindo, também, medida contrária aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

182. A técnica atuarial, aplicada aos Regimes Próprios pelos mandamentos da Lei nº 9.717/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra que a capitalização é muito mais econômica e eficiente para os benefícios programáveis, fato que pode ser facilmente demonstrado por meio de um balanço atuarial, em que se simulem diversos cenários de meta atuarial.

183. Pode-se inferir que propostas de extinção do Plano/Fundo Previdenciário provocam uma transposição da curva de transição do regime de repartição para o capitalizado, sobrestando-se o ápice do esforço orçamentário ao sobrestar-se, também, a extinção do grupo outrora fechado, a que, agora, se acrescentam novos participantes. Porém, sem vincular, de forma efetiva, outras fontes de financiamento para o plano, a operação implicará a exigência de mais recursos públicos para manter-se o plano de benefícios a médio e longo prazos.

184. Observe-se, também, que a transferência dos recursos do Fundo Previdenciário capitalizado para o Plano Financeiro em repartição simples, além de descumprir as normas constitucionais e infraconstitucionais, a exemplo das que tratam da constituição de fundos especiais, pelas quais os recursos a eles afetados devem garantir a finalidade precípua de pagar os benefícios dos

participantes do fundo, atenta, ainda, contra a sustentabilidade do regime previdenciário dos servidores enfatizada pelo texto da Constituição Federal, a partir de 1998.

185. Por esse motivo, o procedimento, ou seja, a vinculação dos recursos acumulados pelo Fundo/Plano Previdenciário para pagamento dos benefícios do Plano Financeiro, é expressamente vedado pelo preceito do § 2º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008, lembrando-se que o § 1º desse artigo, estabelece, em reforço, que todos os recursos já acumulados devem se destinar ao Fundo Previdenciário capitalizado para promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

186. Repise-se que a expressão equilíbrio financeiro e atuarial, no campo da previdência social, tem o significado que se origina na equação básica que estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma que todos os benefícios prometidos possam ser pagos, atendendo aos princípios da eficiência e economicidade na alocação dos recursos.

187. É importante ressaltar que o Ministério da Previdência Social não se opõe a revisões ou alterações nas normas locais de organização dos RPPS, pelo contrário, incentiva a construção de alternativas para equacionamento dos déficits atuariais, inclusive que envolvam a conjugação dos planos de amortização com a vinculação de bens, ativos e direitos de qualquer natureza ao regime, mas desde que demonstrado que são garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

188. Nesse sentido, é indispensável a apresentação do prévio estudo técnico atuarial (ativos e passivos previdenciários) para que se proceda a análise de projetos de leis que versem sobre a implantação ou alteração de uma estrutura previdenciária, visto que o instrumento legal deverá estar em consonância com a estrutura técnica do novo arranjo previdenciário, fora do que, inexoravelmente, ocorrerá a descapitalização do RPPS, não se alcançando o seu equilíbrio.

189. A revisão dos planos de amortização e de segregação da massa pressupõe o atendimento aos parâmetros mínimos estabelecidos para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, que derivam da Ciência Atuarial, dentre os quais, a estruturação dos benefícios programáveis em regime de capitalização.

190. A revisão da segregação da massa deve, assim, estar acompanhada da demonstração de sua viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive os impactos nos limites de gastos com pessoal impostos pela LRF. Sem a apresentação de fluxos contemplando as previsões dos gastos com pessoal e das receitas correntes líquidas, não há como efetuar a demonstração dessa viabilidade, cujos os impactos devem ser considerados em vários cenários.

191. O Plano Financeiro possui, a princípio, um maior impacto fiscal do que o Plano/Fundo Previdenciário, o que deve ser levado em consideração nos cenários e estudos que devem embasar as propostas de reestruturação dos RPPS.

192. Para a análise prévia da SPPS, conforme já asseverado, devem ser encaminhadas a avaliação atuarial e a justificativa técnica contendo a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira da segregação por meio das projeções dos fluxos de receitas e despesas dos fundos, e, comprovado, também, o atendimento aos critérios previstos na Portaria nº 403/2008, em especial, os constantes do art. 25, e a alocação dos recursos já acumulados no Fundo Previdenciário. Tais normas visam assegurar que os RPPS sejam organizados com base em normas de contabilidade e atuária, normas que têm no princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial o seu fundamento.



193. A Portaria MPS nº 21/2013, fez diversas alterações na Portaria MPS nº 403/2008, adequando os parâmetros previstos para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, uma vez que foi verificado que diversos entes federativos estavam reduzindo os planos de custeio e aportes para o regime de previdência de seus servidores ou instituindo/revisando planos de segregação da massa sem observar limites prudenciais que garantissem o equilíbrio dos planos.

194. Assim, foram estabelecidos no art. 25 da Portaria nº 403/2008, critérios para redução do custeio dos planos, tais como a existência de superávit por no mínimo 5 (cinco) exercícios seguintes, avaliação efetuada com base de dados completa e consistente, rentabilidade do plano aderente à meta atuarial e compatibilidade entre a liquidez dos bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado.

195. Por outro lado, qualquer proposta de remodelagem do RPPS que tiver implementado segregação da massa deve observar a permanência dos recursos financeiros acumulados no Fundo Previdenciário, medida a ser considerada, também, pelas avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS que propuserem a instituição da segregação, com vistas a se garantir a utilização deste instrumento (segregação da massa) em prol do atendimento ao equilíbrio financeiro e atuarial. Trata-se, pois, de parâmetro que visa inibir situações em que a segregação da massa possa estar sendo utilizada contrariamente à promoção dessa equação, postergando a implantação do sistema de capitalização coletiva ou possibilitando que recursos acumulados sejam consumidos antes da integralização das reservas e que o sistema opere somente em repartição, como eram tratados estes regimes antes da reforma constitucional de 1998.

196. Ressalte-se que a matéria previdenciária tem que ser analisada sob a ótica do curto, médio e longo prazos, descartadas quaisquer soluções simplistas que importem risco de alocação ineficiente ou antieconômica dos recursos garantidores das provisões matemáticas, sob pena de responsabilidade. Para assegurar a solvência do RPPS, é fundamental estabelecer critérios para a liquidez dos ativos e recursos, construindo uma solução duradoura de equilíbrio e não casuística, com o propósito de utilizarem-se seus recursos acumulados.

197. Destaque-se, ainda uma vez, a importância do prévio estudo atuarial para se aferir de forma técnica e objetiva a solvência e liquidez do RPPS. Cabe ao Ministério da Previdência Social, no cumprimento de sua missão institucional, orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS, de forma objetiva, em consonância com os ditames constitucionais e legais. Contudo, os estudos técnicos a serem apresentados são indispensáveis, sobretudo para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

198. Destarte, caberá à SPPS reconhecer a adequação das alterações na estrutura de planos de benefícios somente após a análise do relatório do estudo atuarial que demonstre a viabilidade técnica e jurídica da proposta, tanto no que se refere ao equilíbrio financeiro e atuarial, quanto em relação aos ditames da LRF.

199. O estudo atuarial é, assim, basilar para quaisquer modificações na estrutura de um regime previdenciário, de forma que nada poderá ser feito em desconformidade com a técnica e, sobretudo, nem ao arrepio da Lei Maior.

200. Aponte-se que modelos e orientações sobre propostas de instituição e revisão da segregação da massa destinadas à análise prévia da SPPS encontram-se disponíveis no sítio do MPS na internet, no seguinte endereço: <http://www.previdencia.gov.br/cadprev-ente-local-aplicativo-desktop-elaboracao-de-demonstrativos/>.



201. Assim, qualquer iniciativa que repercute no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS precisa estar baseada em estudo técnico fundamentado que evidencie todos os seus impactos, a preservação dos recursos acumulados e a garantia ou promoção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

202. Uma medida já adotada, como, por exemplo, a segregação da massa, não pode ser substituída por outra que não observe os critérios constantes da legislação ou que se configure menos eficiente na promoção ou manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

203. Dessa forma, num sistema previdenciário desequilibrado, a substituição de uma iniciativa que promove a redução do déficit atuarial por outra que tende a ampliar esse déficit, seja a curto, médio ou longo prazos, atenta, a um só tempo, contra vários princípios estabelecidos na Constituição Federal: o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40), o princípio da eficiência (art. 37) e o princípio da economicidade (art. 70).

204. Não se efetiva o equilíbrio atuarial sem a adoção, no mínimo, do regime de capitalização, mutualista, para os benefícios programáveis (aposentadoria de válidos), com a formação de uma reserva e a constituição de fundos integrados por bens, direitos e ativos de qualquer natureza. A importância da efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS vem sendo reafirmada em decisões proferidas pelo STF, conforme referido nesta Nota Técnica.

205. Em face do exposto, iniciativas legislativas de extinção de Fundo Previdenciário e de criação de um único Plano Financeiro, ou de constituição de um novo Plano Previdenciário que tenha início sem nenhum segurado, constituem-se em medidas contrárias à efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

206. Caso tais revisões sejam ultimadas pelo ente federativo, sem aprovação prévia da SPPS, nos termos do art. 22 da Portaria MPS nº 403/2008, não será possível a renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, por descumprimento do art. 5º, II e conforme o procedimento previsto no art. 10, § 3º da Portaria MPS nº 204/2008, o que impactará no desenvolvimento e financiamento locais, provocando, contudo, dano ainda maior por não se assegurar a sustentabilidade do RPPS.

207. Considerando a dimensão do passivo atuarial do RPPS e a ilegal transferência de recursos de um plano para o outro, sem a correspondente integralização de reservas garantidoras, observa-se a possibilidade de serem imediatamente consumidos recursos já acumulados pelo regime e de elevação, em consequência disso, da necessidade de destinação de mais recursos fiscais para garantir o pagamento dos benefícios do plano de previdência dos servidores públicos.

208. Isso ensejará ampliação e aprofundamento no desajuste das contas públicas e poderá certamente comprometer a capacidade administrativa do ente federativo, resultando em prejuízo não apenas para os servidores públicos, que são segurados dos RPPS, mas para toda a população do ente federativo instituidor.

209. Por fim, não é demais registrar que qualquer aumento de despesa previdenciária, além de obedecer aos princípios da legalidade, da disponibilidade financeira e orçamentária e da existência de fonte de custeio, deverá ser considerado nas reavaliações atuariais realizadas anualmente, visto que afeta o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

X - CONCLUSÕES.

210. De todo o exposto nesta Nota Técnica, conclui-se que:
- a) Nos termos da Portaria MPS nº 403/2008, compete a esta SPPS autorizar alterações na estrutura de planos de benefícios. Para tanto, o projeto de lei deve ser submetido a sua análise prévia, acompanhado, no mínimo, do relatório do estudo atuarial que demonstre a viabilidade técnica e jurídica da proposta, considerando o mandamento constitucional que preconiza observância do equilíbrio financeiro e atuarial. Esse estudo deverá dimensionar o montante dos compromissos previdenciários, a partir da base de dados e hipóteses aderentes à massa de segurados e beneficiários, e estabelecer plano de custeio e de equacionamento que deve estar fundamentado não somente em relação a sua viabilidade jurídica, mas também econômica, financeira e fiscal.
 - b) Pode ser efetuada proposta de revisão ou remodelagem da segregação da massa, desde que apresentado prévio estudo que indique, dentre vários cenários, qual a alternativa mais eficiente e econômica sob o ponto de vista da boa técnica atuarial e da fiel obediência aos comandos constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria.
 - c) A proposta de alteração da segregação da massa deverá estar acompanhada de estudo atuarial em que se evidencie que a medida mantém o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, vez que somente por meio dele é que se pode estabelecer o montante da contribuição do ente necessário a que se garantam os recursos que financiarão as obrigações do plano.
 - d) Somente com prévio estudo atuarial é possível se aferir, de forma técnica e objetiva, o percentual da alíquota do custo de equilíbrio, para depois fazer-se constar de lei o plano anual de custeio.
 - e) Em face da vinculação dos recursos existentes no Plano/Fundo Previdenciário ao pagamento de benefícios de seus participantes, é vedada sua destinação para o Plano Financeiro, sob pena de afronta ao equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da Constituição Federal, art. 1º da Lei nº 9.717/1998 e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal) e à proibição da transferência de direitos, obrigações e recursos entre os planos (art. 21, § 2º da Portaria MPS nº 403/2008), admitindo-se sua revisão somente se demonstrado que a proposta atende aos requisitos estabelecidos no art. 25 daquela Portaria.
 - f) Os benefícios de prestação continuada de aposentadorias programáveis, pensão por morte em atividade, aposentadoria por invalidez, dentre outros, devidos pelos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, deverão ser obrigatoriamente estruturados, no mínimo, em regime financeiro de capitalização ou avaliados em regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, na forma do art. 4º da Portaria MPS nº 403/2008. Desta forma, os estudos técnicos deverão demonstrar que o regime financeiro, os custos e as fontes de custeio adotados sejam os mais adequados, de forma a não descapitalizar o RPPS, não sendo admissível que todos os benefícios sejam avaliados em regime de repartição simples.
 - g) Ao se desfazer a segregação da massa e se aglutinarem os segurados e beneficiários vinculados ao Plano Previdenciário e ao Plano Financeiro em um único Plano Financeiro, vislumbra-se o reaparecimento de um considerável déficit atuarial, uma vez que se quebra a lógica do seu equacionamento promovida pela segregação, caracterizando retrocesso em relação a medidas anteriormente adotadas para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.



- h) A revisão ou desfazimento da segregação da massa dos segurados, em desacordo com a legislação que estabelece as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS e com os princípios da boa técnica definidos pela Ciência Atuarial, impossibilita a efetivação de política pública de construção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência dos servidores públicos e resulta em agravamento no desajuste das finanças públicas, motivo pelo qual o Ministério da Previdência Social posiciona-se contrariamente a iniciativas dessa natureza.

211. Sendo o que se tem a esclarecer sobre o tema, submete-se esta Nota Técnica à aprovação do Secretário de Políticas de Previdência Social, sugerindo-se sua ampla divulgação.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

DAVID PINHEIRO MONTENEGRO

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

ALEX ALBERT RODRIGUES

Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária,
Contabilidade e Investimentos

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

NARLON GUTIERRE NOGUEIRA

Diretor do Departamento dos Regimes de
Previdência no Serviço Público

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, em 03 de março de 2015.

1. Ciente e de acordo com os termos da Nota Técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS.
2. Providencie-se a sua divulgação, na forma proposta.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

BENEDITO ADALBERTO BRUNCA

Secretário de Políticas de Previdência Social



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.